

Hans-Jürgen Bieling

---

## Globalisierungskonflikte

### Die strategische Positionierung und Rolle der EU in der neuen Triade-Konkurrenz

#### 1. Einleitung<sup>1</sup>

Die internationale Gipfeldiplomatie taumelt vor sich hin. Die Agenda ist geprägt durch schwerwiegende umwelt-, handels- und geopolitische Konflikte und eine zugleich schwindende Fähigkeit, vielleicht auch eine fehlende Bereitschaft der maßgeblichen Akteure, diese Konflikte auf der Grundlage gemeinsam getragener Konzepte und Strategien zu bewältigen. Die schwindende Fähigkeit resultiert daraus, dass gut zehn Jahre nach dem Ausbruch der Weltfinanzkrise die Ungleichgewichte, Risiken und Interessengegensätze im globalen Wirtschaftsgeschehen nach wie vor groß sind. Nach wie vor scheint das Ende der Krisenkaskade – von der Finanz- über die Wirtschafts-, Staatsschulden- und Eurokrise bis hin zur Krise der Schwellenländer – nicht erreicht. Die Gründe für die anhaltende Krisenanfälligkeit des globalen Kapitalismus werden unterschiedlich bestimmt. Einige Beobachter und auch große Teile der Tagespresse nehmen vor allem den Wandel der handelspolitischen Diskurse in den Blick. Sie neigen dazu, die Tendenzen eines aufkommenden Protektionismus als Ausdruck populistisch-nationalistischer Fehlorientierungen einflussreicher Politiker und Politikberater zu interpretieren (Boumanns 2017). Die Ursachenforschung anderer Beobachter ist stärker strukturell angelegt. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die veränderten wirtschafts- und handelspolitischen Konzepte selbst noch als eine Spätfolge der tiefgreifenden Erschütterung des globalen Finanzsystems von 2007/08 gesehen werden, durch das sich die partielle Verlagerung des weltwirtschaftlichen Gravitationszentrums in Richtung Asien zwischenzeitlich beschleunigt hat (Tooze 2018; Schmalz 2018a).

In diesem Beitrag werden beide Diskursstränge – derjenige über den Wandel weltökonomischer Strukturen und derjenige über das veränderte politisch-

---

1 Für hilfreiche Kommentare zu einer ersten Textfassung danke ich Ingo Stützle und Etienne Schneider.

strategische Handeln – aufeinander bezogen. Es wird davon ausgegangen, dass wir uns noch immer in einer relativ offenen Entwicklungskonstellation befinden, die durch widersprüchliche Dynamiken gekennzeichnet ist: Auf der einen Seite ist – im Unterschied zu den 1930er Jahren – die Gefahr eines Abgleitens in protektionistische Abschottungspolitiken und eine Fragmentierung der Weltwirtschaft bislang abgewendet worden (Behrens/Janusch 2013); auf der anderen Seite wird mit einer gewissen Zeitverzögerung aber auch erkennbar, dass sich die Globalisierung von Handel, Produktion und Finanzen merklich abgeschwächt hat (UNCTAD 2018a; 2018b). Nicht nur der handelspolitische Kursschwenk der USA unter Donald Trump, auch die protektionistischen Diskurse und Praktiken anderer Staaten, darunter der BRICS-Staaten<sup>2</sup> und der Europäischen Union (EU) (WTO OMC u.a. 2018), und nicht zuletzt die durch festgefahrene Konflikte und Umgehungsstrategien geschwächte Welthandelsorganisation (WTO) signalisieren, dass der alte Globalisierungskonsens, gemäß dem eine schrittweise, aber stetige Liberalisierung letztlich allen zugute kommt, erodiert ist. Die gesellschaftlichen und internationalen Konflikte um die Struktur und Funktionsweise der Weltökonomie spitzen sich vielfach zu. Aus der europäischen Perspektive verdichten sich diese Prozesse in einer „Doppelkrise“ der transatlantischen Globalisierungspolitik (Bieling 2018). In der Gestaltung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen werden die (neo-)liberal-kosmopolitische Orientierung und die hiermit verbundenen Prinzipien und operativen Instrumente, mithilfe derer die USA und die EU bis vor kurzem noch die Globalisierung effektiv gestützt haben, infrage gestellt – und dies auf zweifache Weise: „von innen“ durch den Bedeutungsgewinn populistisch-nationalistischer Kräfte und deren nationalistisch-protektionistische Orientierungen; und „von außen“ durch den Aufstieg Chinas und des asiatischen Raums, also den zunehmenden Einfluss entwicklungsstaatlicher Konzepte.

Vor diesem Hintergrund wird in diesem Beitrag untersucht und diskutiert, ob, wie und warum sich die EU globalisierungspolitisch neu positioniert. Es wird dargelegt, dass die EU ihre Strategie und Praxis – in Reaktion auf das Scheitern der Doha-Runde im Rahmen der WTO und auf die wirtschaftliche Stagnation infolge der Eurokrise – bereits in den 2000er Jahren partiell modifiziert hatte. Sie vollzog gleichsam den Übergang von einer „tiefen“, umfassenden und multilateralen zu einer pragmatisch orientierten, exzessiv-bilateralen Liberalisierungspolitik. Konfrontiert mit der „Doppelkrise“ hält sie an diesem Kursschwenk grundsätzlich fest. Sie löst sich zudem vorsichtig aus der Verpflichtung auf eine enge transatlantische Kooperation. Aufgrund EU-interner Dissonanzen und

---

2 BRICS steht für die Anfangsbuchstaben von: Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika.

Interessendivergenzen bleibt diese Loslösungsstrategisch und programmatisch jedoch schwach profiliert. So spricht einiges dafür, dass für die EU – ungeachtet der öffentlichen transatlantischen Dispute – die fortbestehenden politökonomischen Anreize und Zwänge zur Kooperation mit den USA vorerst bestimmend bleiben.

Um diese Einschätzung zu begründen, wird nachfolgend zunächst dargestellt, inwiefern wichtige Grundlagen und Voraussetzungen der beschleunigten Globalisierung inzwischen erodiert sind (2.). Danach richtet sich der Blick auf die – gesellschaftliche und globale – „Doppelkrise“ der transatlantischen, neoliberal-kosmopolitisch ausgerichteten Globalisierungspolitik (3), um anschließend zu beleuchten, inwiefern sich die EU – im konfliktiv-kooperativen Verhältnis zu den USA, China und anderen Weltregionen – globalisierungsstrategisch neu orientiert (4.). Im Management der Globalisierung scheint ihr dabei mehr und mehr die Rolle einer ausbalancierenden Kraft zuzuwachsen. Ob sie diese Rolle jedoch erfolgreich ausfüllen kann, ist angesichts der fortbestehenden „Doppelkrise“ ungewiss (5.).

## 2. Globalisierungsdynamiken und Globalisierungskonflikte

Wenn hier von einer Intensivierung der Globalisierungskonflikte ausgegangen wird, so ist damit keineswegs gemeint, dass der Prozess der Globalisierung zuvor reibungslos und harmonisch verlaufen ist. Ganz im Gegenteil, schon in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg prägten unterschiedliche politökonomische Interessenlagen und politische Kulturen die Liberalisierung der Wirtschaftsbeziehungen. Während einige Länder sehr wirtschaftsliberal orientiert waren, also typische Handelsstaaten bildeten, die sich aufgrund exportstarker Leitsektoren – häufig auch eines kleinen, zumindest begrenzten Binnenmarktes – für den Abbau von Handels- und Investitionsbarrieren einsetzten, ließen sich andere Länder mit einem großen Binnenmarkt und einer eher rückständigen Wirtschaftsstruktur nur zögerlich und selektiv darauf ein, die nationalen Ökonomien zu liberalisieren. Je nach Liberalisierungsgegenstand – betroffene Sektoren, tarifäre oder nicht-tarifäre Handelshemmnisse etc. – stellten sich die Konfliktkonstellationen unterschiedlich dar. Im Rückblick lassen sich folgende Phasen und Schwerpunkte unterscheiden (Bieling 2010: 113ff.):

1. Nach der Gründung des *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) kam es in den 1950er und 1960er Jahren in mehreren Handelsrunden zu einem raschen Abbau der tarifären Handelshemmnisse, d.h. der Zölle. Der Fokus lag auf dem Warenhandel, mit Ausnahme des Textil- und Agrarsektors. Der Handel mit Dienstleistungen war hingegen zu vernachlässigen. Außerdem konzentrierte sich der Liberalisierungsprozess vor allem auf die Welt der OECD-Staaten.

2. Auch in den 1970er und 1980er Jahren hielt das Tempo der handelsgetriebenen Globalisierung an. Zum einen gewannen Dienstleistungen, in erster Linie unternehmensbezogene Dienstleistungen – Finanzdienstleistungen, Wirtschafts- und Rechtsberatung, Werbung etc. – an Bedeutung, Zum anderen mehrten sich zugleich die Konflikte über die sogenannten nicht-tarifären Handelshemmnisse (NTHs) wie Subventionen, steuerliche Vergünstigungen, Quoten, freiwillige Handelsbeschränkungen, *Local-Content*-Bestimmungen oder spezifische Normen und Produktstandards. Letzteres verdichtete sich in den Diskussionen über einen „neuen Protektionismus“ (Gilpin 1987: 204ff.). Zudem erstreckte sich die Globalisierung mit der Zunahme Ausländischer Direktinvestitionen (ADIs) in wachsendem Maße auch auf Fragen des Investitionsschutzes, insbesondere mit Blick auf die Schwellen- und Entwicklungsländer.
3. Mit dem Übergang vom GATT zur WTO wurde im Jahr 1995 – nach langwierigen Verhandlungen – der erweiterte Gegenstands- und räumliche Geltungsbereich der Globalisierung auf eine institutionell und rechtlich gestärkte Grundlage gestellt. Zugleich mehrten sich als Ausdruck sehr heterogener Interessenlagen aber auch die Konflikte innerhalb der WTO (Manz 2007). Die Initiativen für größere Verhandlungsrunden – die Millennium- oder Doha-Runde – blieben entsprechend erfolglos, so dass sich die Anstrengungen der Mitgliedstaaten vermehrt darauf richteten, Bilaterale Investitions- und Handelsabkommen (BITs) abzuschließen.
4. Die Abkehr vom Multilateralismus hat sich im Anschluss an den Ausbruch der Weltfinanzkrise im Jahr 2007 weiter fortgesetzt. Zunächst erfolgte diese Abkehr nur zögerlich. Es wurden weitere BITs und sogenannte *Mega-Regionals*, d.h. eine neue Generation transregionaler Abkommen, ausgehandelt – um nur einige prominente zu nennen: CETA (*Comprehensive Trade Agreement* mit Kanada), TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*), TPP (*Transpacific Partnership*) oder RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*) –, indessen die WTO harschen protektionistischen Abschottungsstrategien entgegenwirkte. Die institutionelle Stabilisierung der liberalen Weltwirtschaftsordnung blieb jedoch prekär: Die neoprotektionistischen Handelspraktiken gewannen erneut an Bedeutung, bis hin zu dem Punkt, dass seit einiger Zeit wieder offene Handelskriege geführt werden.

Im Zuge der wiederholten Transformation der handelspolitischen Konfliktkonstellationen hat sich auch die Rolle der Europäischen Gemeinschaft (EG) bzw. der späteren EU gewandelt. In den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg hat sie sich vor allem auf die interne Realisierung der Zollunion konzentriert, hierbei die schrittweise Liberalisierung des Außenhandels grundsätzlich akzeptiert, sich der Liberalisierung des Agrarsektors und der Textilproduktion aber widersetzt. Der

Liberalisierungsprozess folgte dabei einem übergreifenden Muster: Die EG/EU trieb intern die Liberalisierung voran, so vor allem durch die Zollunion und den EG-Binnenmarkt; und die USA starteten in der Sorge um eine „Festung Europa“ ihrerseits globale, zumindest transatlantische Liberalisierungsinitiativen, insbesondere die Kennedy-Runde (1964–1967) und die Uruguay-Runde (1986–1994), um eine mögliche Festung zu verhindern. Schon in der Uruguay-Runde zeigte sich bereits sehr klar, dass die EG/EU ihre lange Zeit eher passive handelsstrategische Orientierung aufgegeben hatte und selbst zunehmend bestrebt war, die Globalisierung aktiv voranzutreiben. Dies war zum einen dadurch bedingt, dass sich die europäischen Transnationalen Konzerne (TNKs) im Zuge der Binnenmarktintegration selbst sehr stark globalisiert, d.h. ihre Wertschöpfungsketten und Absatzmärkte unter Einschluss entlegener Weltregionen neu definiert hatten (van Apeldoorn 2002: 136ff.; Bieling 2010: 92ff.). Zum anderen stellte die EU-interne Liberalisierung – verbindliche Mindestvorgaben in Kombination mit der wechselseitigen Anerkennung nationaler Standards – ein Modell dar, das sich auch für die Liberalisierung der Außenhandelsbeziehungen, nicht zuletzt für die Überwindung nicht-tarifärer Handelshemmnisse sehr gut zu eignen schien (vgl. Meunier 2007).

Entsprechend verwunderte es wenig, dass sich die EU zur treibenden Kraft einer sehr umfassenden sogenannten *deep-trade-agenda* (Young/Peterson 2006) oder „behind the border liberalisation“ (ebd.: 796) entwickelte. Ihre Außenwirtschaftspolitik der 1990er und 2000er Jahre fügt sich ein in einen kooperativen, multilateral orientierten und rechtsbasierten Gestaltungsansatz, der auch die Institutionalisierung und Verallgemeinerung von *Good-Governance*-Prinzipien (Schutz von Menschenrechten, Aufbau von Rechtsstaatlichkeit, Bekämpfung von Korruption, Förderung von Demokratie und Zivilgesellschaft etc.) mit einschließt. Die vermehrten Konflikte weisen ihrerseits allerdings darauf hin, dass dieser Gestaltungsansatz an Grenzen stößt:

- Eine erste Kraft des Widerstands gegen die umfassende und tiefe Liberalisierungsagenda bilden – noch immer – die Organisationen der globalisierungskritischen Bewegung (Gill 2003: 212ff.). Sie wenden sich vor allem gegen die Bestrebungen, über die internationalen Verträge und Institutionen eine globale Konzernverfassung zu etablieren, die eine Politik des sozialen Ausgleichs, der ökologischen Nachhaltigkeit und der demokratischen Selbstbestimmung strukturell restringiert.
- Einige der Kritikpunkte werden seit einiger Zeit nun vermehrt und nationalistisch verzerrt von einer zweiten Kraft des Widerstands, d.h. populistisch-nationalistischen Bewegungen und Parteien artikuliert (Bieling 2017; Becker 2018). Auf das Prinzip der nationalen Souveränität verweisend, gewinnen diese Organisationen und Netzwerke auch in den USA und der EU an Bedeutung.

Die von ihnen initiierten neoprotektionistischen Diskurse und Maßnahmen deuten darauf hin, dass die *deep-trade-agenda* an Rückhalt verliert.

- Doch nicht nur intern bröckelt der Rückhalt. Auch extern hat sich in den zurückliegenden Jahrzehnten – ohne Beteiligung der EU und der USA – die Kooperation zwischen den Schwellen- und Entwicklungsländern intensiviert (Bieling 2014; Schmalz 2018b: 29ff.). Mit dieser Kräfteverschiebung gewinnen zugleich Kapitalismusmodelle an Bedeutung, die gegenüber den von der EU proklamierten Prinzipien des *Good Governance* gewisse Vorbehalte anmelden, also die Ziele der nationalen Souveränität und Entwicklung groß schreiben und Fragen der Liberalisierung denen der staatlichen Lenkung vielfach unterordnen (Nölke 2018).

### 3. „Doppelkrise“ der neoliberal-kosmopolitischen Globalisierungspolitik

Die skizzierten Widerstände gegen die umfassende, sehr tiefe und marktliberal organisierte Globalisierung lassen erkennen, dass die intensiviert Konflikt-dynamik in der internationalen politischen Ökonomie nicht nur konträren Interessenlagen geschuldet ist. In den Konflikten artikulieren sich oft auch divergierende Ordnungsvorstellungen und Leitprinzipien der Globalisierung. Um die Ursachen und Verlaufsformen der hier betrachteten Konflikte und die strategische Reorientierung der EU zu ergründen, ist es instruktiv, auf die von Kees van der Pijl (1998; 2006) vorgenommene Unterscheidung zweier Staats-Zivilgesellschafts-Komplexe, das „Locke’sche Kerngebiet“ und die „Hobbes’schen Herausfordererstaaten“, zurückzugreifen. Das „Locke’schen Kerngebiet“ war bis vor einiger Zeit hegemonial. Es umfasste in erster Linie den anglo-amerikanischen Raum, erweiterte sich dann auch auf (West-)Europa und die übrige OECD-Welt. Es vermochte nicht nur zentrale Spielregeln der Globalisierung zu definieren, sondern übte auf fortschrittliche, transnational orientierte Kräfte in den „Hobbes’schen Herausfordererstaaten“, d.h. in vielen, zum Großteil autoritär organisierten Schwellen- und Entwicklungsländern, auch eine beträchtliche Anziehungskraft aus. Inzwischen wird diese hegemoniale Rolle jedoch „von innen“ wie „von außen“ – daher „Doppelkrise“ – in Frage gestellt.

#### 3.1 Zwei Staats-Zivilgesellschafts-Komplexe

Nach Kees van der Pijl (1998: 64ff.; 2006: 17ff.) ist das „Locke’sche Kerngebiet“ durch eine umfassende, auch transnational vernetzte Zivilgesellschaft gekennzeichnet, deren Entwicklung durch ein breit verzweigtes Ensemble von

Vereinigungen einen großen Einfluss kommerzieller Orientierungen, besitzindividualistisches Denken und Konzepte der Selbstregulierung geprägt ist. Die Reproduktion der Zivilgesellschaft wird durch einen liberalen Staatstypus stabilisiert, also durch die Garantie von Rechtsstaatlichkeit, eine institutionalisierte Gewaltenteilung, verlässliche Vertragsbeziehungen und begrenzte Kapazitäten der Staatsintervention. Die Interaktion von Staat und Zivilgesellschaft entfaltet sich auf der Grundlage einer hochproduktiven kapitalistischen Ökonomie mit extensiven Markt- und Handelsbeziehungen. Die außenwirtschaftspolitischen Strategien sind nicht ein für alle Mal festgelegt, sondern können – geprägt durch gesellschaftspolitische Auseinandersetzungen – variieren. Auf der Grundlage einer produktiven, international orientierten Ökonomie wirkt das „Locke’sche Kerngebiet“ jedoch tendenziell darauf hin, die Globalisierung im Sinne liberal-kosmopolitischer Vorstellungen, unter Einschluss globaler Bürgerrechte, voranzutreiben.

Im Unterschied hierzu ist der Staats-Zivilgesellschafts-Komplex der „Hobbes’schen Herausfordererstaaten“ deutlich autoritärer organisiert (van der Pijl 1998: 78ff.; 2006: 6f.). Die autoritär-hierarchischen Strukturen reflektieren die relative ökonomische Rückständigkeit dieser Länder und die Bestrebungen der herrschenden und regierenden Klassen, diese Rückständigkeit durch umfassende Instrumente der staatlichen Kontrolle und Intervention zu reduzieren. Die staatliche Kontrolle zielt auf die Operationsweise der Ökonomie, erstreckt sich häufig aber auch auf die Zivilgesellschaft, also die politischen Parteien, Verbände, Wissenschaft und Medien und andere Arenen der öffentlichen Kommunikation. Die staatlich-kontrollierte, oftmals autoritäre politische Kultur beeinflusst zudem die Außenbeziehungen der „Hobbes’schen Herausfordererstaaten“. Wirtschaftlich neigen sie oft Konzepten einer entwicklungsstaatlichen Modernisierung zu und sind auch eher bereit, protektionistische Instrumente anzuwenden. In der Verteidigung der nationalen Souveränität, d.h. des traditionellen Völkerrechts mit dem Prinzip der Nichteinmischung in nationale Angelegenheiten, weisen sie zudem liberal-kosmopolitische Ideen zurück.

Geografisch erstreckte sich das „Locke’sche Kerngebiet“ zunächst vor allem auf den anglo-amerikanischen Raum. Es dehnte sich – vermittelt über die Verallgemeinerung überlegener Produktionsmethoden, Direktinvestitionen sowie Handels- und Finanzbeziehungen dann aber auch auf andere Regionen aus. Auch der kontinentaleuropäische Raum und die Mitgliedsgesellschaften der Europäischen Union wurden in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts schrittweise liberalisiert und in das „Locke’sche Kerngebiet“ integriert. Sicherlich blieben einige Merkmale des anglo-amerikanischen Kapitalismusmodells, so etwa die Marktkonkurrenz und das besitzindividualistische Denken, schwächer ausgebildet und wurden durch fest institutionalisierte Wohlfahrtsstaaten

und korporatistische Formen der Interessenvermittlung modifiziert (Ryner/Cafruny 2017: 113ff). Auch die außenwirtschaftlichen Konzepte unterschieden sich mitunter beträchtlich. So entwickelten die USA ihre Liberalisierungs- und Investitionsschutzagenda mit Blick auf die besondere Stärke des US-Dollars und der transnationalen Unternehmen in den neuen Schlüsselindustrien, indessen in der EU unterschiedliche, teils stärker auf den nationalen Binnenmarkt fixierte, teils stärker exportorientierte Wirtschaftsmodelle nebeneinander koexistierten (Becker/Jäger 2009).<sup>3</sup>

Obgleich derartige Differenzen fortbestehen, hat sich die EU ansonsten aber sehr stark dem anglo-amerikanischen Modell angenähert.<sup>4</sup> Der Annäherungsprozess vollzog sich zum einen über die Globalisierung des Handels und die Herausbildung globaler, nicht zuletzt transatlantischer Wertschöpfungsketten. Bis heute sind der nordamerikanische und europäische Wirtschaftsraum durch einen wechselseitig hohen Bestand an ADIs und einen großen Beitrag zur regionalen Wertschöpfung und Beschäftigung eng miteinander verflochten (Hamilton/Quinlan 2016: 8ff.). Zum anderen kam in diesem Prozess auch den Finanzmärkten, nicht zuletzt den Wertpapiermärkten, eine wachsende Bedeutung zu. Im Prozess der Liberalisierung und Integration der Finanzmärkte hat sich die EU in mehrfacher Hinsicht sehr stark am anglo-amerikanischen Modell orientiert. Gestützt auf die wachsende Rolle spezifischer Finanzmarktakteure – Groß- und Investmentbanken, institutionelle Anleger, Ratingagenturen und Wirtschaftsberatungsfirmen – entfalteten sich Prozesse der Finanzialisierung (Bieling 2013), im Zuge derer andere Bereiche der Produktion und Reproduktion unter Berücksichtigung von Finanzmarktkriterien reorganisiert worden sind. Die finanzmarktinduzierte Annäherung an das anglo-amerikanische Modell vollzieht sich unter anderem über die Reform der *Corporate Governance*, die (Teil-)Privatisierung der Alterssicherung und der öffentlichen Infrastruktur oder auch den Boom auf den Immobilienmärkten, eine finanzmarktaffine öffentliche Kommunikation unter Einschluss reformierter universitärer und schulischer Lehrpläne.

---

3 Besonders prägend für die EU ist dabei ein Block von Ländern, deren Ökonomien sehr stark mit dem deutschen Wirtschaftsmodell verknüpft sind. Die neomerkantilistische Orientierung dieses Modells fügt sich durchaus, allerdings sehr spezifisch in das „Locke’sche Kerngebiet“ ein. Handelspolitisch ist der deutsche Neomerkantilismus allenfalls punktuell protektionistisch. Er stützt sich in erster Linie auf hochproduktive Exportindustrien, eine die Lohnstückkosten und Inflation dämpfende Tarif- und Sozialpolitik und eine strukturelle Unterbewertung der eigenen Währung, zunächst der D-Mark und später des Euro.

4 In gewisser Weise lässt sich bereits die Verallgemeinerung fordistischer Produktions- und Lebensformen in Europa als ein Prozess der Amerikanisierung betrachten (so bereits Gramsci 1991).

Wie bereits angedeutet, zeugt diese Transformation nicht nur von der Integration der EU in das „Locke’sche Kerngebiet“. Zugleich entwickelte sich die EU – gestützt auf den EG-Binnenmarkt und die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) – zu einem wichtigen Faktor im Ensemble all jener Kräfte, die sich für eine forcierte, markt- oder neoliberal orientierte Globalisierung einsetzten. Mehr noch, sie repräsentierte einen tragenden Pfeiler des „Locke’schen Kerngebietes“, der die handels- und investitionspolitische Globalisierung zunehmend proaktiv und eigenständig zu gestalten bestrebt war. Die proaktive und offensive Vorgehensweise brachte die Europäische Kommission selbst programmatisch sehr prononciert im handelspolitischen Strategie-Papier *Global Europe* zum Ausdruck (European Commission 2006). Der offensive Ansatz sollte dabei im Rahmen eines multilateralen und regel-basierten Gestaltungsansatzes, der zugleich offen war für unterschiedliche Aspekte von *Good Governance*, realisiert werden. Inzwischen ist jedoch erkennbar, dass dieser Gestaltungsansatz nur bedingt tragfähig ist und aufgrund äußerer und partiell auch innerer Widerstände an deutliche Grenzen stößt.

### 3.2 Liberalisierung und Good Governance im Zeichen des „Beijing Consensus“

Die erste Grenze zeichnet sich bereits seit einiger Zeit ab. Schon gegen Ende der 1990er und im Laufe der 2000er Jahre konnten wichtige Liberalisierungsinitiativen im Rahmen der WTO nicht realisiert werden. So scheiterte in Seattle nicht nur die Millennium-Runde, auch die im Jahr 2001 gestartete Doha-Runde konnte – trotz wiederholter Anläufe – bis heute nicht zum Abschluss gebracht werden. Die Interessenlagen waren relativ klar definiert: So drängte die sogenannte Quad, d.h. die USA, die EU, Japan und Kanada, darauf, die Märkte für Industriegüter und Dienstleistungen zu liberalisieren und den Investitionsschutz zu stärken. Besonders umstritten waren die von der EU verfochtenen „Singapur-Themen“, also Investitionen, Wettbewerbspolitik, öffentliche Beschaffung und administrative Handelserleichterungen. Diese wurden von den Schwellen- und Entwicklungsländern nicht nur zurückgewiesen, sondern zugleich mit Forderungen zur Öffnung der Agrarmärkte beantwortet. Der transatlantischen Allianz gelang es dabei nicht, einen tragfähigen Kompromiss zu formulieren, zumal sich die Schwellen- und Entwicklungsländer ihrerseits sehr effektiv in zwei Bündnissen – der G-20+ und der G-90 – organisiert hatten (Manz 2007).

Innerhalb der G-20+ nahm China keine unmittelbar führende Rolle ein; diese lag eher bei Brasilien, Indien und Südafrika. Dessen ungeachtet reflektiert sich bereits in den Konflikten in der WTO ein globaler Wandel der Kräfteverhältnisse und der handels- und entwicklungspolitischen Präferenzen, der strukturell auf das chinesische Entwicklungsmodell verweist. Dies liegt erstens daran, dass China

über diverse ökonomische Aktivitäten – das Exportwachstum, aber auch internationale Investitionen und Kredite – den Globalisierungsprozess aktiv gestützt und vorangetrieben hat (Schmalz 2018a: 148ff., 313ff.). Wie die „Neue Seidenstraße“, d.h. die „One belt, one road“-Initiative (OBOR), dokumentiert, wird dem Ausbau und der Modernisierung der globalisierungsrelevanten Infrastruktur, also den Informations- und Kommunikationstechnologien, den Verkehrswegen (Straßen, Bahnlinien, Seewegen und Häfen) wie auch der Energieversorgung besondere Aufmerksamkeit geschenkt (Hoering 2017). Zweitens beteiligt sich China in diesem Kontext federführend am Aufbau internationaler und regionaler Institutionen, so etwa der Asiatischen Infrastrukturinvestitionsbank (AIIB), der New Development Bank mit den anderen BRICS-Staaten oder der Shanghai Cooperation Organization (SCO), und wirkt im Rahmen der G-20, der ASEAN+3 und vielfältiger bilateraler Abkommen daran mit, die Globalisierung zu stabilisieren (Simon 2018: 154ff.). Und drittens strahlt der wirtschaftliche Erfolg des chinesischen Entwicklungsmodells zwar nicht auf alle (Starrs 2018: 181ff.), so aber doch auf einige andere Schwellen- und Entwicklungsländer aus. Auch wenn ihnen die Voraussetzungen fehlen, den chinesischen Weg nachzuahmen, begrüßen sie vielfach den wirtschaftspolitischen Kooperationsansatz. Im Kontrast zu den Staaten des „Locke’schen Kerngebietes“ verzichtet China nämlich darauf, die eigenen Kredit-, Investitions- und Handelsgeschäfte mit harten Konditionalitäten – im Sinne einer umfassenden ökonomischen und politischen Liberalisierung – zu versehen und schenkt dem Prinzip der nationalen Souveränität und Selbstbestimmung hingegen eine größere Beachtung.

Wie umfassend und nachhaltig sich dieser Ausstrahlungseffekt darstellt, ist in der wissenschaftlichen Diskussion umstritten. Die These, dass sich im Vergleich zum „Washington Consensus“ bereits ein sogenannter Beijing Consensus herausgebildet hat, wird mit Blick auf die Zurückhaltung der chinesischen Politik und fehlende konkrete Politikempfehlungen zumeist zurückgewiesen (Beeson/Zeng 2018: 6). Sieht man von derart verbindlichen Kriterien aber einmal ab und begreift den „Beijing Consensus“ etwas vager als eine pragmatische Modernisierungs- und Innovationskonzeption (Ramo 2004: 11f.), die entwicklungspolitische Erfolge durch die Kombination von selektiver Liberalisierung und staatlichen Förderinstrumenten propagiert und auch Fragen des sozialen Ausgleichs und der nationalen Selbstbestimmung berücksichtigt, so ist er durchaus bedeutsam; und zwar als positiver Referenzpunkt unterschiedlicher „Hobbes’scher Herausfordererstaaten“, die sich unter chinesischer Führung dem von der EU – und bis vor kurzem auch von den USA – ausgehenden Druck entziehen, eine durch bilaterale und interregionale Handels- und Investitionsabkommen flankierte WTO-plus Agenda, d.h. eine „von außen“ vorgegebene Liberalisierung der nationalen Ökonomien zu realisieren.

### 3.3 Die Herausforderung des populistischen Nationalismus

Die externen Widerstände gegen die neoliberal-kosmopolitisch ausgerichtete Globalisierungspolitik werden seit einiger Zeit durch eine zweite, „interne“ Grenze verstärkt und zugespitzt. Diese „interne“ Grenze im „Locke’schen Kerngebiet“ artikuliert sich weniger in Europa als vor allem im nordamerikanischen Raum. Hiermit soll nicht darüber hinweggegangen werden, dass auch in der EU der populistische Nationalismus an Bedeutung gewonnen hat (Bieling 2017). Der Ruf nach nationaler Souveränität bei gleichzeitiger Zurückweisung (neo-)liberal-kosmopolitischer Ziele, lässt sich in fast allen europäischen Gesellschaften bis hinein in die Regierungsbänke vernehmen. Im Vordergrund steht dabei zumeist die Kritik an der innereuropäischen Freizügigkeit, am Euro, an der Unabhängigkeit von Justiz und Medien, an der multikulturellen Gesellschaft oder am Schutz von Minderheiten. Aspekte der „sozialen Frage“ werden von den Rechtspopulisten vermehrt thematisiert, aber nur selten wird ein umfassender sozial-, wirtschafts- und handelspolitischer Kurswechsel eingefordert. Nur in einigen Ländern – etwa in Polen oder Ungarn – deutet sich eine selektive, sozial- und industriepolitisch motivierte Modifikation, vielleicht sogar Abkehr von der Liberalisierungsagenda an (Becker 2018). Insgesamt dominiert in der EU somit eine weitgehende Kontinuität in handelspolitischen Fragen. Sofern der Einsatz neoprotektionistischer Instrumente – Anti-Dumping-Maßnahmen, Strafzölle – zugenommen hat, scheint er in erster Linie dem veränderten globalen Umfeld geschuldet.

Etwas anders stellt sich die Situation in den USA dar. Hier korrespondieren die populistisch-nationalistischen Diskurse der Trump-Administration mit einem Kurswechsel in der Handels- und Globalisierungspolitik. Als Grund für diesen Kurswechsel wird häufig das strukturelle Handelsbilanzdefizit der USA, vor allem gegenüber Deutschland und China, angeführt. Tatsächlich spielen aber auch geoökonomische und geopolitische Erwägungen eine Rolle. So war es schon unter Obama darum gegangen, durch sogenannte *Mega-Regionals* den wachsenden ökonomischen und geopolitischen Einfluss Chinas einzuhegen (Schmalz 2018b: 35ff.). Die *Trans-Pacific Partnership* (TPP) bildete gleichsam die ökonomische Komponente der US-amerikanischen *Pivot-to-Asia*-Initiative, d.h. einer verstärkten geopolitischen Präsenz im ostasiatischen Raum; und auch im TTIP reflektierte sich der Versuch, gemeinsam mit der EU handels- und investitionspolitische Standards zu definieren, denen sich andere Wirtschaftsmächte perspektivisch nicht entziehen können. Vonseiten Trumps wurden diese Abkommen dann sofort aufgekündigt: zum einen mit Rücksichtnahme auf die konservative Industriearbeiterschaft, die eine Beschleunigung des industriellen Abstiegs der USA und weitere Beschäftigungsverluste befürchtete (Falke 2018); zum anderen aber auch als Signal eines globalisierungspolitischen Strategiewech-

sels, der im Sinne des *America First*-Slogans stärker unilateral und konfrontativ ausgerichtet ist. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass unter Berufung auf die nationale Sicherheit eine – gegen China, abgeschwächt auch gegen die EU gerichtete – Erhöhung der Zölle auf Stahl, Aluminium, Autos etc. vorgenommen wurde, um die Handelspartner ihrerseits zum Abbau bestehender Handelsbarrieren zu veranlassen.

In mancher Hinsicht erinnert die handels- und investitionspolitische Strategie der Trump-Administration an die strategische Handelspolitik unter Ronald Reagan. Diese war in den 1980er Jahren vor allem gegen Japan und andere asiatische Länder gerichtet und setzte den – erschwerten – Zugang zum US-amerikanischen Binnenmarkt als ein Druckmittel ein, um die anderen Ökonomie zu öffnen (Scherrer 2018; vgl. auch Scherrer in diesem Heft). Die derzeit von der Trump-Administration verfolgte Politik weist über diese Konzeption aber auch hinaus: Ähnlich wie viele Schwellenländer betrachtet sie Zölle darüber hinaus als ein Instrument, um die Produktion von Industriegütern in die USA zu verlagern; entsprechend werden immer wieder spezifische Investitions- und Beschäftigungs-Deals mit transnationalen Unternehmen verkündet. Ob die entsprechenden Kalkulationen mittel- und langfristig aufgehen, ist jedoch sehr umstritten. Dies liegt allgemein daran, dass die Kosten dieser Politik – vielfach sind Vor- und Zwischenprodukte betroffen, die für die Weiterverarbeitung importiert werden müssen – für die USA selbst nicht unbedeutend sind. Darüber hinaus ist die neue strategische Handelspolitik der Trump-Administration in einem veränderten globalisierungspolitischen Umfeld zu verorten. So wird die US-Strategie angesichts der Spannungen innerhalb des „Locke’schen Kerngebietes“ transatlantisch kaum gestützt. Außerdem zielt sie in besonderem Maße auf China, einen ungleich mächtigeren Konkurrenten als Japan in den 1980er Jahren. Die gegenwärtige strategische Handelspolitik ist also als politische Komponente eines Hegemonialkonflikts zu interpretieren, der von Donald Trump und seinen Mitstreitern – vor allem Peter Navarro (Leiter des Nationalen Handelsrates), Robert Lighthizer (Handelsbeauftragter der USA) und Ross Wilbur (Handelsminister) – mitunter martialisch angeheizt wird (Tooze 2018: 683f.).

#### 4. Die Globalisierungspolitik der EU: zwischen Kontinuität und Wandel

Die skizzierte „Doppelkrise“ der transatlantischen Globalisierungspolitik verweist darauf, dass sich in der Verarbeitung der Weltfinanzkrise im Jahr 2007 die Strukturen der internationalen Handels- und Investitionsbeziehungen verändert haben. Wichtige Merkmale dieses Wandels sind (UNCTAD 2018a:

80ff.; 2018b: 9ff.): ein Erlahmen der handels- und investitionsbasierten Globalisierung und eine verringerte Tiefe globaler Wertschöpfungsketten; ein weiterer Bedeutungsgewinn Asiens, allen voran Chinas, und die Herausbildung einer „neuen Triade-Konkurrenz“<sup>5</sup>; außerdem zunehmende Konflikte, da handels- und investitionspolitische Fragen vermehrt unter industriepolitischen Erwägungen neu definiert werden. Die beiden letztgenannten Merkmale bilden zugleich den Hintergrund der verschärften Handels- und Investitionskonflikte zwischen den USA und China (Khor 2018). Auf der einen Seite verfolgt die chinesische Regierung mit dem Strategieplan „Made in China 2025“ das Ziel, in zehn Schlüssel-sektoren, viele davon im High-Tech-Bereich – also Raumfahrt, Elektroautos, Halbleiter, Künstliche Intelligenz –, eine weltmarktführende Rolle nationaler Firmen auf- und auszubauen. Auf der anderen Seite interpretieren die USA diese Bestrebungen als Bedrohung ihrer globalen Überlegenheit und versuchen, den chinesischen Ambitionen handels- und investitionspolitisch entgegen zu wirken: durch die verhängten und angedrohten Sonderzölle, also den Eintritt in einen „Handelskrieg“, oder den Export Control Reform Act von 2018, der sich gegen die Aneignung technologischen Wissens durch die chinesische Konkurrenz richtet.

Die veränderten strategischen Prioritäten und Praktiken innerhalb der neuen Triade-Konkurrenz werfen für die EU die Frage auf, ob und wie sie sich selbst strategisch neu positionieren soll (Sébastien u.a. 2018: 4). Sie war sich bereits seit längerem bewusst, dass der alte multilaterale und regelbasierte Gestaltungsansatz angesichts der Entwicklungen in der WTO an klare Grenzen gestoßen war, und zumindest modifiziert werden musste. Die Weltfinanz- und die Eurokrise mit der austeritätspolitisch induzierten Stagnationsphase hat den Druck zur handelspolitischen Neuorientierung weiter verstärkt, bevor nun die verschärfte Konfliktkonstellation zwischen den USA und China nochmals deutlich andere, auch industriepolitisch-technologische und geopolitische Aspekte in die globalisierungspolitischen Erwägungen der EU einfließen lässt. In der Kombination dieser drei Momente – der Krise des WTO-Multilateralismus, der Folgen der Weltfinanz- und Eurokrise und der neuen chinesisch-amerikanischen Konflikte – hat sich die Globalisierungspolitik der EU strategisch fortentwickelt.

Zunächst ist jedoch festzuhalten, dass sich die zentralen handels- und investitionspolitischen Prioritäten und Instrumente der EU – ungeachtet des veränderten globalen Kontextes und des damit verbundenen Veränderungsdrucks – seit den 2000er Jahren kaum gewandelt haben. Grundsätzlich spricht sich die EU nach wie vor für eine multilaterale und rechtsbasierte Globalisierung aus, zeigt sich jedoch zunehmend bereit, den Zugang zu anderen Märkten und Fragen

---

5 Die alte Triade-Konkurrenz hatte sich in den 1980er Jahren auf die drei Pole USA, EG und Japan bezogen.

des Investitionsschutzes auch durch bi- oder plurilaterale Übereinkünfte zu regeln. Die EU-Handelsstrategie ist noch immer sehr offensiv angelegt und wird – das *Global-Europe*-Papier bringt dies sehr deutlich zum Ausdruck (European Commission 2006) – von einem dominanten Freihandels- und Marktöffnungsdiskurs begleitet (vgl. auch De Ville/Siles-Brügge 2018: 248ff.). In Ergänzung zur Lissabon-Strategie und nachfolgend der *Europe 2020*-Strategie besteht ein zentrales Ziel der Handelspolitik darin, die „externe“ Wettbewerbsfähigkeit der EU zu verbessern, d.h. nicht-tarifäre Handelshemmnisse anderer Länder zu beseitigen, die Energie und Rohstoffversorgung sicher zu stellen und durch verbindliche Regeln zu geistigem Eigentum, Dienstleistungen und Investitionen neue Wachstumsmärkte zu erschließen. Um diese Ziele zu erreichen, nimmt die EU zumeist eine sehr harte Verhandlungsposition ein: nicht nur in der Doha-Runde, sondern auch in der Aushandlung von Abkommen mit Nachbarstaaten – etwa den European Partnership Agreements (EPAs) mit den AKP-Staaten und der Europäischen Nachbarschaftspolitik – und den BITs der neuen Generation. Zuletzt wurden Abkommen mit Südkorea (EKFTA), Kanada (CETA), Japan (JEFTA) und Vietnam (EVFTA) abgeschlossen – weitere Verhandlungen mit Staaten der ASEAN und dem MERCOSUR laufen.

Jenseits dieser Kontinuitätselemente ist die EU-Handelspolitik seit dem Ausbruch der Weltfinanzkrise im Jahr 2007 aber auch durch einige Modifikationen gekennzeichnet. Eine erste Veränderung ergab sich bereits daraus, dass mit dem Ende 2009 in Kraft getretenen Lissabon-Vertrag der Europäischen Kommission weitere Kompetenzen übertragen worden sind. So gelten seitdem der Dienstleistungshandel und die Regulierung des geistigen Eigentums vollständig als exklusive Gemeinschaftskompetenzen. Dies ist vor allem für die Aushandlung von BITs – diese waren lange noch von den einzelnen Mitgliedsstaaten ausgehandelt worden – und *Mega-Regionals* bedeutsam. Darüber hinaus ist unter den Bedingungen der Finanz- und Eurokrise auch der Aspekt einer verbesserten „externen“ Wettbewerbsfähigkeit nochmals spezifisch akzentuiert worden. Im Jahr 2010 sprach der damals für die Handelspolitik verantwortliche Kommissar, Karel De Gucht, im Vorwort der neuen Handelsstrategie davon, dass sich die EU aus der Krise „heraushandeln“ solle (European Commission 2010). Es ist wohl nicht übertrieben, diese Formulierung als Bereitschaft für eine stärkere neomerkantilistische Orientierung zu interpretieren. Tatsächlich weist die – zuvor zumeist ausgeglichene – Leistungsbilanz der EU, noch stärker die der Eurozone, seit 2012 einen strukturellen Leistungsbilanzüberschuss aus. Dessen Entstehung mag zum Teil auch durch die offensive Marktöffnungspolitik der EU begünstigt worden sein. Bedeutsamer waren vermutlich jedoch andere ökonomische Prozesse (ECB 2017: 50ff.; Sablowski u.a. 2018: 367ff.): so vor allem der Verfall des Ölpreises und die Austeritätspolitik in den EU-Krisenstaaten, infolge derer die Importe

stark gedrosselt wurden; ebenso aber auch die nochmalige Akzentuierung der Exportoffensive der deutschen Ökonomie und der mit ihr in der Wertschöpfung verflochtenen Nachbarländer – insbesondere in den asiatischen Raum. Der dortige Boom sorgte für eine große Nachfrage nach Investitionsgütern. Zudem trugen in den Krisenländern die Prozesse der „internen Abwertung“ durch reduzierte Lohnstückkosten und darüber hinaus allgemein eine moderate Abwertung des Euro gegenüber den meisten anderen Währungen dazu bei, die europäischen Exporte zu stimulieren (Eurostat 2017: 21).

Im Kontext der Diskussionen über die EPAs, vor allem aber über das TTIP, war die europäische Handelspolitik zwischenzeitlich politisiert und problematisiert worden. Die neue Kommissarin Cecilia Malström reagierte hierauf mit einer leicht modifizierten Handelsstrategie, die stärker „wertebasiert“ angelegt sein und auch Aspekte der zivilgesellschaftlichen Anhörung und Transparenz miteinschließen sollte (European Commission 2015; De Ville/Siles-Brügge 2018: 50ff.). All diese Bekundungen sind inzwischen jedoch wieder in den Hintergrund getreten. Über die Verhandlungen von BITs und *Mega-Regionals* wird inhaltlich kaum noch diskutiert, da in den Vordergrund getreten ist, dass der chinesische Expansionsdrang und der US-Protektionismus die europäischen Interessen und Prioritäten infrage stellen. Diese unmittelbare Zuspitzung der Krise der transatlantischen Globalisierungspolitik hat die EU durchaus erschüttert, zugleich aber auch den Druck erhöht, sich – ungeachtet der intern fortbestehenden Krisen und Konflikte – auf einige gemeinsame handels- und investitionspolitische Kernelemente zu verständigen.

Was die USA betrifft, so hoffen viele in der EU, dass die Trump-Administration und die von ihr betriebene Handelspolitik nur ein kurzes Intermezzo bleibt. Entsprechend laufen die meisten Aktivitäten – die Aufschiebung von TTIP und die Strafzölle auf US-Produkte wie Whiskey, Jeans und Harley-Davidson-Motorräder – darauf hinaus, den wirtschaftlichen Schaden zu begrenzen, den Handelskonflikt aber nicht zu eskalieren. Zugleich richteten sich mit der Kapitalmarktunion, dem Projekt eines Digitalen Binnenmarktes oder dem Juncker-Plan die Anstrengungen darauf, den EG-Binnenmarkt, also einen mit den USA vergleichbaren Wirtschaftsraum, kapitalmarktbasierend, kommunikationstechnologisch und infrastrukturell zu modernisieren (Mertens/Thiemann 2018; Guntrum 2019) und, sofern möglich, zugleich globalisierungsfähige regulative Standards zu definieren. Neben der Vertiefung und Modernisierung der Marktintegration lässt sich auch die engere Kooperation, d.h. der Abschluss von BITs mit anderen Handelspartnern als Streben nach größerer Eigenständigkeit und als Versuch interpretieren, Alternativoptionen zu entwickeln.

Dies gilt grundsätzlich auch für die handels- und investitionspolitische Annäherung an China. Allerdings ist die Haltung der EU gegenüber China ambi-

valent: Einerseits gelten der chinesische Kapitalismus und die Institutionen des chinesischen Staates als stabilisierende Faktoren der Weltwirtschaft; nicht nur aufgrund des immensen Wirtschaftswachstums, der internationalen Investitionen und Kredite, sondern auch wegen der – im Vergleich zu den USA – besser kalkulierbaren und zumindest rhetorischen Unterstützung des Multilateralismus. Andererseits wird der chinesische Expansionsdrang aber auch mit einer gewissen Sorge gesehen. Dies ist vor allem deswegen der Fall, weil China zur Realisierung von OBOR – unter anderem durch das 16-plus-1-Forum – die Beziehungen zu einigen mittel-, ost- und südeuropäischen Partnern intensiviert, die sich ihrerseits hiervon eine wirtschaftliche Belebung, d.h. zusätzliche Investitionen und Beschäftigung versprechen. Gleichzeitig wird befürchtet, dass diese Staaten durch die engere Kooperation mit China nicht mehr bereit sind, die von der EU im Sinne der *Good-Governance*-Agenda vorgebrachte Kritik an China mitzutragen (Hieber 2018: 464). Außerdem mehren sich Zweifel an der ökonomischen Vorteilhaftigkeit und politischen Kontrolle der chinesischen Infrastrukturinvestitionen. Die Befürchtung, dass informationstechnologisches Wissen abfließen könnte, ist in der EU zwar nicht so stark ausgeprägt wie in den USA, aber auch in der EU richtet sich der Vorschlag eines Screenings von ADIs vornehmlich gegen China (European Commission 2017). Die EU stellt hiermit nicht nur ihre relativ liberalen Investitionsbestimmungen infrage. Sie kritisiert nach wie vor auch die Probleme des Marktzugangs und die unzureichende Sicherung intellektueller Eigentumsrechte in China.

## 5. Perspektiven der Konflikteskalation und der transatlantischen Kooperation

Die Aktivitäten der EU verdeutlichen, dass sie in den jüngeren handels- und investitionspolitischen Konflikten keineswegs nur eine passive Kraft oder gar ein hilfloses Opfer ist. Sie beteiligt sich aktiv daran, im Kampf um Weltmarktanteile protektionistische Instrumente wie Importzölle, Antidumping- und Strafzölle oder Investitionskontrollen einzusetzen, und verfügt selbst über einen sehr großen Binnenmarkt, um den eigenen Interessen auch strategisch Nachdruck zu verleihen. Obgleich sich die EU also zu wehren vermag, befindet sie sich in einer eher misslichen Situation. Diese resultiert zum einen daraus, dass sich die Handelskonflikte im Verlauf des vergangenen Jahres weiter zugespitzt haben. Auf dem G-20-Gipfel in Buenos Aires konnten sich die Mitgliedstaaten im Dezember 2018 nur mühsam auf ein nichtssagendes Communiqué verständigen und hoffen seitdem mit Sorge auf eine gewisse Annäherung zwischen den USA und China. Die fortbestehende Abhängigkeit von den USA zeigt sich zum

anderen auch darin, dass es der EU ohne ihren Partner im „Locke’schen Kerngebiet“ schwerfällt, proaktiv gestaltend, d.h. über die Verteidigung des Status quo hinausweisend – etwa in Form des TTIP – auf die globale Handelsagenda einzuwirken.

Tatsächlich deutet derzeit wenig darauf hin, dass sich dies in den kommenden Jahren ändern dürfte. Die beiden Pfeiler des „Locke’schen Kerngebietes“ haben eine sehr unterschiedliche Sicht auf wichtige Probleme – auf die Rolle Chinas in der neuen Triade-Konkurrenz oder deren institutionell-regulative Einhegung – und verfügen über kein transatlantisches Narrativ, um diese gemeinsam und strategisch anzugehen. Die Trump-Administration hat die bereits seit längerem bestehenden transatlantischen Spannungen weiter verschärft. Ihre geringe Bereitschaft, die EU in die eigene handels-, investitions- und auch sicherheitspolitische Agenda mit einzubeziehen, zeugt davon, dass das Verständnis über die transatlantischen Grundlagen der globalen US-Hegemonie nur schwach ausgeprägt ist. Diese beruhte in der Vergangenheit nicht nur auf bilateralen Deals, sondern auf einer umfassenden, durch internationale Organisationen – vor allem GATT/WTO, NATO, IEA (Internationaler Energieagentur) etc. – gesicherte Kontrolle des Eurasischen Kontinents (Brezinski 1997); und diese konnte ohne eine enge Kooperation mit der EU und ihren Mitgliedstaaten nur schwer aufrechterhalten werden. Einiges deutet darauf hin, dass den USA diese Kontrolle durch den chinesischen Expansionsdrang und die Prozesse der technologie- und infrastrukturpolitischen Modernisierung perspektivisch streitig gemacht wird. Die Probleme, die sich hieraus wie auch aus dem handels- und investitionspolitischen Kursschwenk der Trump-Administration für die EU ergeben – eine Dämpfung der Exporte, unklare Allianzen in der internationalen Handels- und Investitionspolitik –, sind jetzt schon fassbar. Sie könnten sich weiter verschärfen, wenn die Weltwirtschaft in eine Rezession abgleitet und sich die handels- und investitionspolitischen Konflikte noch weiter zuspitzen oder durch geopolitische Konflikte angeheizt werden, die die Kontrolle von Verkehrswegen oder die Energieversorgung, Grenzstreitigkeiten oder die Einflussphären Russlands oder Chinas betreffen.

Die EU ist auf solche Szenarien nicht wirklich vorbereitet. Sie ist bestenfalls in der Lage, mit Unterstützung anderer Handelspartner, etwa Japan, Kanada, MERCOSUR etc., die Restbestände der multilateralen Handelsordnung zu stabilisieren (Sébastien u.a. 2018: 7f.). Möglicherweise kann sie auch dazu beitragen, einige Handelskonflikte durch Kooperationsangebote moderierend abzumildern. Druck aufbauen kann sie selbst aber nur begrenzt, d.h. vermittelt über den Zugang zum EG-Binnenmarkt und bei Inkaufnahme eigener Nachteile. Entsprechend setzen die europäischen Akteure darauf, dass in den USA ein Umdenken stattfindet und die Bereitschaft wächst, den weiteren Verlauf der Globalisierung

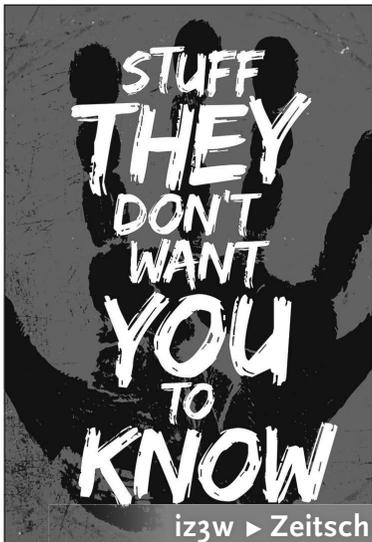
innerhalb der Dreiecksbeziehung zwischen den USA, China und EU kooperativ zu reorganisieren. Angesichts des sich abzeichnenden chinesisch-amerikanischen Hegemonialkonfliktes könnte es sich allerdings rasch zeigen, dass sich solche Hoffnungen als Wunschtraum erweisen.

## Literatur

- van Apeldoorn, Bastiaan (2002): *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*. London–New York. DOI: 10.4324/9780203166802.
- Becker, Joachim/Jäger Johannes (2009): Die EU und die große Krise. In: *Prokla* 30(4): 541-558. DOI: 10.32387/prokla.v39i157.410.
- Becker, Joachim (2018): Die Visegrád-4 und die EU. In: *Prokla* 48(3): 417-436. DOI: 10.32387/prokla.v48i192.906.
- Beeson, Mark/Zeng, Jinghan (2018): The BRICS and global governance: China's contradictory role. In: *Third World Quarterly* (online-first). DOI: 10.1080/01436597.2018.1438186: 1-17.
- Behrens, Maria/Janusch, Holger (2013): Business as usual – Der ausbleibende Protektionismus in der Wirtschaftskrise. In: Bieling, Hans-Jürgen/Haas, Tobias/Lux, Julia (Hg.): *Die Internationale Politische Ökonomie nach der Weltfinanzkrise*. ZFAS-Sonderheft 5. Wiesbaden: 179-196. DOI: 10.1007/s12399-013-0365-9.
- Bieling, Hans-Jürgen 2010: *Die Globalisierungs- und Weltordnungspolitik der Europäischen Union*. Wiesbaden. DOI: 10.1007/978-3-531-92546-2.
- (2013): European Financial Capitalism and the Politics of (De-)financialization. In: *Competition & Change* 17(3): 283-298. DOI: 10.1179/1024529413Z.00000000038.
- (2014): Die BRIC(S)-Staaten in der globalen politischen Ökonomie – weltordnungspolitische Perspektiven der Europäischen Union. In: Nölke, Andreas/May, Christian/Claar, Simone (Hg.): *Die großen Schwellenländer. Ursachen und Folgen ihres Aufstiegs in der Weltwirtschaft*. Wiesbaden: 357-373. DOI: 10.1007/978-3-658-02537-3\_21.
- (2017): Aufstieg des Rechtspopulismus im heutigen Europa – Umriss einer gesellschaftstheoretischen Erklärung. In: *WSI-Mitteilungen* 70(8): 557-565. DOI: 10.5771/0342-300X-2017-8-557.
- (2018): Jenseits der (neo-)liberal-kosmopolitischen Hegemonie? Die „Doppelkrise“ der transatlantischen Globalisierungspolitik. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 25(2): 164-180. DOI: 10.5771/0946-7165-2018-2-164.
- Boumans, Dorine (2017): Die wirtschaftlichen Folgen des Populismus – Die Ergebnisse einer Sonderfrage im aktuellen ifo World Economic Survey. In: *ifo Schnelldienst* 70(10): 41-43.
- Brzezinski, Zbigniew (1997): *Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft*. Weinheim–Berlin.
- De Ville, Ferdi/Siles-Brügge, Gabriel (2018): The role of ideas in legitimating EU trade policy: from the Single Market Programme to the Transatlantic Trade and Investment Partnership. In: Khorana, Sangeeta/Garcia, Maria (Hg.): *Handbook on the EU and International Trade*. Cheltenham: 243-262.
- ECB (2017): Economic Bulletin, No. 4, Frankfurt/M.
- European Commission (2006): *Global Europe: Competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*. Brussels.
- (2010): *Trade, Growth and World Affairs: Trade Policy as a Core Component of the EU's 2020 Strategy*. Brussels.
- (2015): *Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy*. Brussels.

- (2017): *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council. Establishing a framework for screening of foreign direct investments into the European Union*. COM (2017) 487 final.
- Eurostat (2017): *Globalisation Patterns in EU Trade and Investment. Statistical Books*. Luxemburg.
- Falke, Andreas (2018): Neo-Merkantilismus und Wirtschaftsnationalismus: Die Handelspolitik der Trump-Administration. In: Gellner, Winand/Oswald, Michael (Hg.): *Die gespaltenen Staaten von Amerika*. Wiesbaden: 181-197. DOI: 10.1007/978-3-658-19923-4\_9.
- Gill, Stephen (2003): *Power and Resistance in the New World Order*. New York. DOI: 10.1057/9780230584518.
- Gilpin, Robert (1987): *The Political Economy of International Relations*. Princeton.
- Gramsci, Antonio (1991): Amerikanismus und Fordismus. In: *Gefängnishefte*. Kritische Gesamtausgabe. Band 9. Hamburg: 2063-2101.
- Guntrum, Simon (2019): Zurück in der Spur: Die europäische Finanzmarktintegration von der Krise bis zur Kapitalmarktunion. In: Bieling, Hans-Jürgen/Guntrum, Simon (Hg.) *Neue Segel, alter Kurs? Die Eurokrise und ihre Folgen für das europäische Wirtschaftsregieren*. Reihe Globale Politische Ökonomie. Wiesbaden, i.E.
- Hamilton, Daniel S./Quinlan, Joseph P. (2016): *The Transatlantic Economy 2016: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*. Washington/DC.
- Hieber, Saskia (2018): Chinas globale Strategie: Die Dimensionen der Seidenstraßeninitiative. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 65(4): 455-467. DOI: 10.5771/0044-3360-2018-4-455.
- Hoering, Uwe (2017): Auf dem Weg zum Wirtschaftsimperium: Chinas neue Seidenstraße. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 62(10): 91-100.
- Khor, Martin (2018): Vom Handelskrieg zur globalen Anarchie?. Trumps Agenda aus der Sicht des Südens. In: *Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung*, 19. Dezember 2018. Luxemburg.
- Manz, Thomas (2007): Allianzen und Gruppen im Global Governance-System – Multilateralismus zwischen partikularen Interessen und universellen Anforderungen. In: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Heft 2: 25-45.
- Mertens, Daniel/Thiemann, Matthias (2018): Market-based but state-led: The role of public development banks in shaping market-based finance in the European Union. In: *Competition & Change* 22(2): 184-204. DOI: 10.1177/1024529418758479.
- Meunier, Sophie (2007): Managing Globalization? The EU in International Trade Negotiations. In: *Journal of Common Market Studies* 45(4): 905-926. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2007.00753.x.
- Nölke, Andreas (2018): Vom liberalen zum organisierten Kapitalismus. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 25(2): 181-198. DOI: 10.5771/0946-7165-2018-2-181.
- Ramo, Joshua Cooper (2004): *The Beijing Consensus*. London.
- Ryner, Magnus/Cafruny, Alan W. (2017): *The European Union and Global Capitalism. Origins, Development, Crisis*. London.
- Sablowski, Thomas/Schneider, Etienne/Syrovatka, Felix (2018): Zehn Jahre Krise. Regulation des Lohnverhältnisses und ungleiche Entwicklung in der Europäischen Union. In: *Prokla* 48(3): 357-379. DOI: 10.32387/prokla.v48i192.893.
- Scherrer, Christoph (2018): Liberalisierung des Welthandels mittels angedrohtem Protektionismus. In: *ifo Schnelldienst* 71(11): 13-16.
- Schmalz, Stefan (2018a): *Machtverschiebungen im Weltsystem. Der Aufstieg Chinas und die große Krise*. Frankfurt/M.
- (2018b): The Changing Governance and Geography of World Trade. In: Lane, David/Zhu, Guichang (Hg.): *Changing Regional Alliances for China and the West*. Lanham: 25-43.
- Sébastien, Jean/Martin, Philippe/Sapir, André (2018): International trade under attack: what strategy for Europe?. *Bruegel Policy Contribution*. Issue n° 12.

- Simon, Jenny (2018): Die Rolle Chinas in den aktuellen Auseinandersetzungen um den Operationsmodus der Globalisierung. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 25(2): 144-163. DOI: 10.5771/0946-7165-2018-2-144.
- Starrs, Sean Kenji (2018): Can China Unmake the American Making of Global Capitalism?. In: Panitch, Leo/Albo, Greg (Hg.): *A World Turned Upside Down?*. Socialist Register 2019. London: 173-200.
- Tooze, Adam (2018): *Crashed. Wie zehn Jahre Finanzkrise die Welt verändert haben*. München.
- UNCTAD (2018a): *World Investment Report 2018. Investment and New Industrial Policies*. New York/Genf.
- (2018b): *Trade and Development Report 2018. Power, Platforms and The Free Trade Delusion*. New York/Genf.
- Van der Pijl, Kees (1998): *Transnational Classes and International Relations*. London.
- (2006): *Global Rivalries. From the Cold War to Iraq*. London.
- WTO OMC/OECD/UNCTAD (2018): Reports on G20 Trade and Investment Measures. URL: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/20th-Report-on-G20-Trade-and-Investment-Measures.pdf>. Zugriff: 06.01.2019.
- Young, Alasdair R./Peterson John (2006): The EU and the new trade politics. In: *Journal of European Public Policy* 13(6): 795-814. DOI: 10.1080/13501760600837104.





**Muss man wissen ...  
über Verschwörungstheorien**

*Außerdem:*  
Geflüchtete in Mexiko |  
Projekte gegen Dschihadismus |  
Frauenstreik am 8. März

52 Seiten, € 6,-

[www.iz3w.org](http://www.iz3w.org)

iz3w ▶ Zeitschrift zwischen Nord und Süd