

Siegfried Knittel

USA vs. China: Der pazifische Handelskrieg

Nach Turbulenzen an der Shanghaier Börse sah sich die Nationalbank in Peking Anfang Juli zum Eingreifen genötigt. Sie unterstützte groß angelegte Aufkaufprogramme und federte so die vorherigen massiven Kursstürze ein wenig ab. Die Unruhe auf den chinesischen Finanzmärkten kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass im asiatisch-pazifischen Raum das künftige Zentrum der Weltwirtschaft liegen wird. Längst ist dort der Kampf um die Vorherrschaft in vollem Gange.

Rund um zwei neue Wirtschaftsverbünde zeigt sich eine fatale politische Lagerbildung, bei der sich die USA und China gegenüberstehen. Washington bleibt auf Abstand gegenüber der neuen, von China initiierten Asia Infrastructure Investment Bank (AIIB). Gleichzeitig halten die USA Peking beim geplanten Freihandelsabkommen Trans-Pacific Partnership (TPP)¹ zumindest vorläufig außen vor.

Beide Zusammenschlüsse sind weit gediehen. Der Startschuss für die AIIB fiel am 29. Juni, als Delegationen aus fünfzig Ländern eine Gründungsvereinbarung unterzeichneten, in der auch ihr jeweiliger Kapitalanteil festgelegt wurde. In sieben Staaten ist die Zustimmung des Parlaments noch nicht erreicht, aber zwanzig weitere wollen der Bank beitreten. Zum Jahresende soll sie ihre Geschäftstätigkeit aufnehmen.

Indessen soll mit TPP ein umfassendes Handelsabkommen zwischen zwölf Staaten auf beiden Seiten des Pazifiks vereinbart werden. Es scheint,

als ob die Vertragsverhandlungen in die Zielgerade einbiegen. Im Juni gelang es US-Präsident Barack Obama, vom Kongress in Washington ein sogenanntes Fast-Track-Mandat zu erhalten. Gegen den Widerstand vieler demokratischer Abgeordneter, aber mit Hilfe eines Teils der Republikaner wurde ihm damit ermöglicht, nach den Verhandlungen gleich den gesamten Vertragstext zur Abstimmung zu bringen. Änderungen dürfen die Parlamentarier dann nicht mehr vornehmen. Ob das Abkommen im Kongress letztlich eine Mehrheit finden wird, ist aber keinesfalls sicher.

Pekings Alternative zum IWF

China allerdings tritt entschlossen auf: Die Gründung der AIIB erinnert an die Einrichtung von Weltbank und IWF am Ende des Zweiten Weltkriegs. Damals wurden Geldinstitutionen benötigt, die den Wiederaufbau der vom Krieg zerstörten Länder finanzieren konnten. Nur die USA besaßen das dazu nötige Kapital. Großbritannien, das bis dahin im Weltfinanzsystem dominiert hatte, obwohl die USA schon längst die stärkste Wirtschaftsmacht waren, trat in die zweite Reihe zurück.

Heute ist es China, das mit seinen gewaltigen Geldreserven über einen großen Teil jener Mittel verfügt, deren die großen Infrastrukturprojekte der asiatischen Länder bedürfen. Zwar droht den USA – anders als Großbritannien nach 1945 – nicht die Pleite, aber für die enormen Aufgaben in Asien fehlt ihnen das Geld. Auch der Asian Development Bank, die unter Führung Japans steht, mangelt es an den not-

¹ Kandidaten für die TPP-Mitgliedschaft sind Australien, Brunei, Kanada, Chile, Japan, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur, die USA und Vietnam.

wendigen finanziellen Mitteln. Peking hingegen investiert schon im Eigeninteresse massiv in die Infrastruktur seiner Nachbarn.² Denn die chinesische Industrie mit ihren gewaltigen Produktionskapazitäten braucht diese Länder als Exportmärkte.

Während IWF und Weltbank 1944 in Washington angesiedelt wurden, hat die AIIB ihren Sitz in Peking. China wird mit 30,4 Prozent ihr größter Anteilseigner sein, gefolgt von Indien mit 8,52 Prozent; Deutschland kommt auf 4,57 Prozent.

Unter den Anteilseignern der AIIB finden sich neben der Bundesrepublik weitere traditionelle Verbündete der USA: Großbritannien und Frankreich sowie Australien und Südkorea. Aus Washingtoner Sicht erfreulicher ist die Distanz Japans zur neuen Bank. Die zweitgrößte Wirtschaftsmacht Asiens unterhält derzeit sehr angespannte Beziehungen zu China. Allerdings ist die Haltung zur AIIB regierungsintern umstritten. Finanzminister Taro Aso könnte sich einen Beitritt vorstellen, während Premierminister Shinzo Abe an einem Konkurrenzangebot arbeitet. Dieser plant einen Unterstützungsfonds für die süd-ostasiatischen Länder, der mit 110 Mrd. US-Dollar das Grundkapital der AIIB gleich um 10 Mrd. übertrumpfen soll.

Bei all diesen strategischen Schwächen steht die Frage im Raum, ob die neue Bank tatsächlich primär chinesischen Interessen dienen wird. Das jedoch muss sich noch herausstellen. Denn Pekings Stimmrechte werden mit 26,06 Prozent nicht seinem finanziellen Anteil entsprechen. Die Volksrepublik verzichtet damit auf ein explizites Vetorecht. Da aber wichtige Entscheidungen eine 75-Prozent-Mehrheit erfordern, dürfte Peking andererseits nur schwer zu überstimmen sein.³

2 Vgl. Maximilian Mayer und Mikko Huotari, China: Geopolitik durch Infrastruktur, in: „Blätter“, 7/2015, S. 37-40.

3 Historic AIIB Signing Marks Beginning of New Era China Says, in: „The Diplomat“, 30.6.2015.

Umgekehrt beanspruchen die USA bei der Weltbank als deren weitaus größter Anteilseigner sehr wohl ein Vetorecht. Sie stellen zudem stets den Präsidenten dieser Institution, während die europäischen Anteilseigner des IWF dessen Vorsitz bestimmen. Bis heute dominieren die Vereinigten Staaten zusammen mit den westlichen Ländern und Japan den Kurs von Weltbank und Währungsfonds.

Eine Reform des IWF, die Chinas Kapitalanteile erhöht hätte, scheiterte 2010 im US-Kongress. Aus amerikanischer Sicht rächt sich das nun. Mit der Gründung der AIIB reagiere Peking auf die verweigerte stärkere Rolle in IWF und Weltbank, meinen der ehemalige US-Finanzminister Larry Summers und der vormalige Zentralbankchef Ben Bernanke.

Gleichzeitig ist manche Kritik aus dem Westen nicht von der Hand zu weisen. Dazu zählt der immer wieder geäußerte Verdacht, der AIIB werde es an Transparenz fehlen: Undurchsichtige chinesische Staatsunternehmen könnten über ihre Landsleute in der Bankführung Einfluss auf deren Politik bekommen und Gelder in chinesische Taschen fließen lassen. Das Bankensystem der Volksrepublik ist wie ihre gesamte Wirtschaft ziemlich undurchsichtig. Zudem drohen Projekte finanziert zu werden, deren ökologischer Standard fraglich ist. Finanzielle Transparenz lässt sich aber am besten von innen bewirken, weshalb die Teilnahme westlicher Staaten an der AIIB vernünftig ist.

Freihandel ohne China?

Während die USA und Japan also Abstand zur AIIB halten, bleibt China bei den TPP-Verhandlungen außen vor. Washington und Tokio lehnen eine Mitgliedschaft Pekings zwar nicht prinzipiell ab, fordern aber, dass die Volksrepublik vorab mehr Transparenz in den Beziehungen zwischen Politik

und Wirtschaft bieten müsse. Dieselbe mangelnde Transparenz sprach jedoch offenkundig nicht gegen eine TPP-Anwartschaft Vietnams. Chinas Wirtschaft sei eben deutlich größer als die seines südlichen Nachbarn, heißt es dazu stets von amerikanischer Seite.

Richtig ist aber auch, dass es schlicht am politischen Willen fehlt, China an den TPP-Verhandlungen zu beteiligen. Als das Land, von US-Präsident Bill Clinton nach Kräften gefördert, 2001 Mitglied der Welthandelsorganisation wurde, hatte es zuvor ebenfalls heftigen Widerstand gegeben: China erlaube keinen freien Handel, manipulierte Preise und zahle Exporteuren verbotene Zuschüsse, hieß es. Dahinter stand wie heute der Vorwurf, die dortige Wirtschaft sei staatlich gelenkt. Zehn Jahre später nannte der „Economist“ den Beitritt einen großen Erfolg für China und die Welt. Global gebe es dadurch mehr preiswerte Waren, und in China sei jetzt eine Vielzahl westlicher Importgüter erhältlich.⁴ Das heißt nicht, dass alle Probleme im gemeinsamen Handel gelöst sind, erinnert sei nur an den Diebstahl geistigen Eigentums beim Bau chinesischer Hochgeschwindigkeitszüge.

Der eigentliche Grund für die mangelnde Bereitschaft zur Einbindung Chinas bei TPP dürfte eher eine bestimmte politische Furcht der USA sein. Peking, so die Sorge, könne mit seinen großen Geldreserven, seiner riesigen Industrie und der daraus hervorgehenden politischen Macht die TPP-Partner an die Wand drücken – selbst die Vereinigten Staaten.

Schon jetzt ist China der größte Handelspartner der meisten asiatischen Staaten. Zwar fürchten sie sich oftmals vor einer übermächtigen Volksrepublik und sind in territoriale Konflikte mit ihr verwickelt – aber zugleich ist sie für die Mehrzahl ein wichtigerer Wirtschaftspartner als die USA.

Vietnam beispielsweise streitet mit China über die territoriale Zugehörigkeit der Paracel-Inseln, ist aber wirtschaftlich in hohem Maße von seinem Nachbarn abhängig. Australien ist ein enger politischer und militärischer Verbündeter der USA, wickelt mit China aber 30 Prozent seines Außenhandels ab. Für Japans und Südkoreas Industrien bleibt China die Werkbank. Und Japans Einzelhandel verzeichnet erstmals seit Jahren ein Umsatzplus – wegen der großen Zahl chinesischer Touristen.

Die Furcht vor der übermächtigen Volksrepublik

Daher war es für US-Präsident Obama wichtig, Japan bei TPP ins Boot zu holen. Andernfalls könnte das Abkommen kein handelspolitisches Schwerkewicht in der Abgrenzung zu China sein. Als der konservative Hardliner Shinzo Abe im Februar 2013 zu seinem Antrittsbesuch in die USA flog, wollte er mit Obama vor allem über die Sicherheitspartnerschaft zwischen beiden Ländern angesichts des eskalierenden Konflikts um die Senkaku-Inseln sprechen.⁵ Obama aber machte das Freihandelsabkommen zum Hauptthema ihrer Unterredungen. Abe, der im Wahlkampf noch als TPP-Gegner aufgetreten war, kehrte aus den USA als Befürworter zurück und erklärte das Abkommen zu einem Eckpfeiler seiner Wirtschaftspolitik.

China wiederum reagierte im Herbst 2014 mit einem konkurrierenden Vorschlag. Das Free Trade Agreement Asia Pacific (FTAAP) soll ein lockerer Handelsverbund werden und sehr viel weniger in die Volkswirtschaft der einzelnen Länder eingreifen als TPP. Fragen des geistigen Eigentums, Regeln zu Arbeits- und Umweltstandards und das Management staatlicher Fir-

4 Ten Years of China in the WTO. Shades of grey, in: „The Economist“, 10.12.2011.

5 Vgl. Siegfried Knittel, Japan: Mit Nationalismus in die Isolation, in: „Blätter“, 4/2014, S. 19-22.

men würden bei FTAAP keine Rolle spielen. Genau gesehen, handelt es sich um die verschlankte Version der alten Idee eines alle APEC-Staaten umfassenden Handelsabkommens.⁶ Dieser ursprüngliche Vorschlag wäre wegen der vielen Beteiligten allerdings sehr schwer umzusetzen gewesen – und selbst dann nur schrittweise über eine lange Frist.

Das amerikanische Peterson Institut hat ausgerechnet, in welchem Maß die USA und China von beiden Abkommen profitieren würden. Bei FTAAP würden die USA demnach bis 2025 Waren im Wert von 626 Mrd. Dollar zusätzlich exportieren, China aber käme auf ein Plus von 1,6 Billionen. Angesichts dieser ungleichen Erfolgsaussichten setzte Washington lieber auf TPP. Denn zwar ließe dieses Abkommen für die USA nur ein Exportplus von 191 Mrd. Dollar erwarten, es würde China aber gegenüber dem FTAAP-Vorschlag ein Handelsminus von 100 Mrd. Dollar bescheren. Dies ergibt sich laut der Kalkulation aus veränderten Außenhandelsprioritäten der TPP-Länder. China warf den USA daraufhin eine „Kalter-Krieg-Mentalität“ und „Containment-Politik“ vor.⁷

Rivalität mit Washington

Die Türen sind aber noch nicht zugeschlagen. China hat inzwischen seine Fühler in Richtung TPP ausgestreckt und Interesse an einer Mitgliedschaft erkennen lassen. Und in einem Radiointerview äußerte sich jüngst auch Obama positiv zu einem möglichen Beitrittsantrag Pekings. Amerikanische Experten gehen aber davon aus, dass erst nach Inkrafttreten des Ver-

trags zwischen den zwölf jetzigen Kandidaten über Chinas Gesuch geredet werden könnte. Die Einbeziehung des Landes in die schon weit vorgeschrittenen Verhandlungen würde diese nur durcheinanderbringen.

Das ist nur die halbe Wahrheit. Die andere Hälfte lautet: Man will China mit einem fertigen Vertrag konfrontieren, den es dann akzeptieren soll. Allerdings ist es schwer vorstellbar, dass China mit seiner riesigen Volkswirtschaft und einer derart anderen Wirtschaftspolitik einen Freihandelsvertrag ohne weiteres übernimmt.

Gegen einen Beitritt Chinas zu TPP dürfte es von Seiten der amerikanischen Gewerkschaften und des Kongresses in Washington noch größere Widerstände geben als beim jetzigen Vertrag ohne die Volksrepublik. Die Vereinigten Staaten fürchten den freien Zugang chinesischer Waren um amerikanischen Markt – also jenen freien Handel, dessen entschiedenster Vertreter sie doch über Jahrzehnte waren. Und sie fürchten um ihre politische Führungsrolle, denn ein ökonomisch starkes China wird sich nicht scheuen, seine wirtschaftliche in politische Macht umzumünzen. Das würde die Bedeutung der USA in der Region weiter schmälern.

Die Konkurrenz zwischen China und den USA erinnert an jene zwischen Japan und den Vereinigten Staaten in den 1980er und 90er Jahren. Jedoch blieb diese Konkurrenz auf die Wirtschaft beschränkt, während die Rivalität zwischen Peking und Washington zugleich eine politische ist. Vor allem aber ist Chinas Wirtschaft viel größer als die Japans. Wie Japan wird China künftig mit einem niedrigeren Wachstum auskommen müssen, aber selbst das wird immer noch groß genug sein, um die amerikanische Wirtschaft endgültig zu überholen. Mit dieser Tatsache sollten sich die Vereinigten Staaten abfinden. Die Isolation der Volksrepublik wird ihnen nicht gelingen.

6 APEC-Mitglieder: Australien, Brunei, Kanada, Indonesien, Japan, Südkorea, Malaysia, Neuseeland, Philippinen, Singapur, Thailand, USA, Taiwan, Hongkong, China, Mexiko, Papua-Neuguinea, Chile, Peru, Russland, Vietnam.

7 US Pressures China to Kill Asia-Pacific Free Trade Agreement Talks, in: „The Diplomat“, 4.11.2014.