

INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG /

Handel und Frieden: Wie viel Entflechtung verträgt der Frieden? /

4

105

Wirtschaftliche Verflechtung steht im Zentrum politischer Debatten, wenn es darum geht, Lehren aus dem russischen Angriffskrieg für zukünftige Friedensstrategien zu ziehen. Galt Verflechtung lange als Wegbereiter von Demokratie und Frieden, deutet sich nun eine Kehrtwende an, in der sie als Hemmnis einer effektiven Konfliktverhütung oder sogar als Konflikttreiber betrachtet wird. Entflechtung scheint das Gebot der Stunde, sollte jedoch äußerst behutsam zum Einsatz kommen, da sie Konflikte eher befördert als verhindert.

4.1 ✓ Handel und Frieden im Kontext institutioneller Friedenssicherung

V ielfältige Krisen und Kriege setzen die institutionelle Friedenssicherung auch 2022 unter Druck: Internationale Organisationen und die von ihnen autorisierten Friedensmissionen konnten ihren Aufgaben kaum nachkommen. In vielen Konflikten wurden sie auf die Zuschauerränge verwiesen. Das gilt für den Konflikt der äthiopischen Regierung mit Aufständischen in Tigray; für den Krieg, den Syriens Machthaber mit Unterstützung Russlands gegen Rebellengruppen führt; für die Kämpfe in Mali oder den jüngsten zwischenstaatlichen Krieg in Europa, den Russland mit seinem Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 begonnen hat → 1.

Nirgends wird die Schwäche institutioneller Friedenssicherung so deutlich wie in diesem Krieg: Mit dem Einmarsch in die Ukraine setzte sich Putins Regime über fundamentale Normen der internationalen Rechtsordnung hinweg, und weder die Vereinten Nationen (VN) noch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) waren in der Lage, Russland daran zu hindern. Der VN-Sicherheitsrat ist durch das Veto-recht Russlands handlungsunfähig. Die Verurteilungen des Angriffskrieges durch die VN-Generalversammlung mit knapp drei Vierteln der VN-Mitglieder im März 2022 und erneut im Februar 2023 sind deutlich → 19/106. Die Zahlen verdecken aber, dass in den Staaten, die gegen die Resolutionen gestimmt oder sich enthalten haben, etwa die Hälfte der Weltbevölkerung lebt. Wirkung haben die Resolutionen bis dato nicht gezeigt. Bis heute können die VN in diesem Krieg abgesehen vom Getreideabkommen im Juli 2022 kaum Erfolge in der Konfliktbearbeitung für sich reklamieren. Gleiches gilt für die OSZE,

Schwäche
der institutionellen
Friedenssicherung

deren Beobachtungsmission in der Ukraine nach der Blockade durch Russland Ende März 2022 beendet werden musste. Zugleich schreitet die Krise der institutionellen Rüstungskontrolle unvermindert voran. Mit der russischen Aussetzung von New START, das bald auszulaufen droht, steht das letzte nukleare Rüstungskontrollabkommen vor dem Aus → 3/89.

4
106

Nicht institutionelle Friedenssicherung steht momentan im Vordergrund, sondern militärische Unterstützung, Sanktionen und die Stärkung nuklearer und konventioneller Abschreckung. Diese Maßnahmen mögen im Umgang mit der russischen Aggression durchaus notwendig und richtig sein. Dahinter lauert jedoch die Gefahr, aufgrund der gegenwärtigen Schwäche institutioneller Friedenssicherung ihre Stärken generell unterzubewerten. Das wird auch an der politischen Debatte um die Zukunft der wirtschaftlichen Verflechtung deutlich, also der Ausrichtung der Außenwirtschafts- und Handelspolitik gegenüber großen Autokratien wie Russland und vor allem China.

Kritiker:innen argumentieren, Deutschland müsse seiner „Interdependenzreligion“ abschwören: Die Idee, dass wirtschaftliche Verflechtung, auch Interdependenz genannt, Frieden bewahre oder fördere, könne heute nicht mehr gelten (→ Benner 2022).

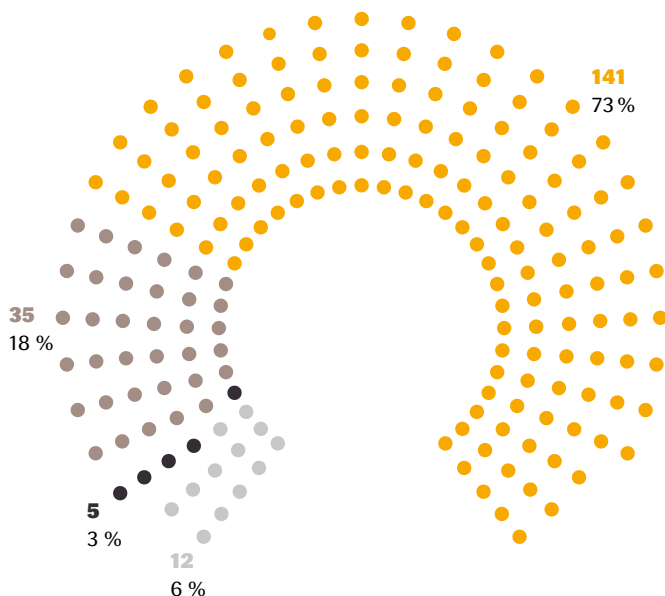
19 Abstimmungen in der VN-Generalversammlung (2022 und 2023)

Quelle → 4/121

Ja Enthaltung
Nein Abwesend

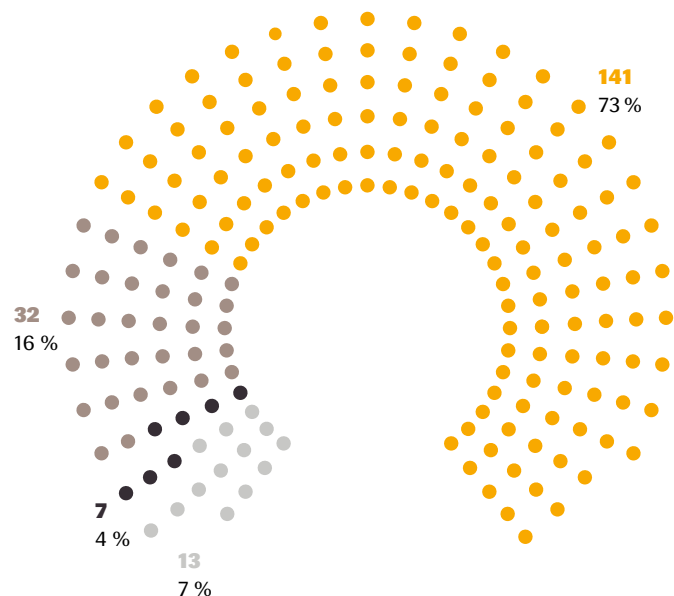
Uniting for Peace

02. März 2022, A/RES/ES-11/1



Abstimmung zum Jahrestag des russischen Angriffs auf die Ukraine

23. Februar 2023, A/RES/ES-11/6



Mitunter ist gar von einer Entflechtung oder Entkopplung von Autokratien wie China die Rede, wenn es um die Zukunft der Handelspolitik geht. Mit Blick auf Russlands Angriffskrieg wird die Idee von Frieden durch Handel gar als epochaler Irrtum gebrandmarkt (→ Weidenfeld 2022).

Im diesjährigen Friedensgutachten nehmen wir daher Frieden und Handel – oder breiter: wirtschaftliche Verflechtung – in den Blick, indem wir reflektieren, inwiefern Verflechtung wirklich als institutionelle Friedensstrategie taugt. Der Fokus richtet sich dabei auf China als einen der wichtigsten Handelspartner Deutschlands und Europas, das folgerichtig im Zentrum der Debatten um eine Neuausrichtung der deutschen und der europäischen Handelsstrategien steht. Vor dem Hintergrund der Forschung über das Verhältnis von Handelsbeziehungen und Frieden diskutieren wir die gegenwärtigen Ideen von Ver- und Entflechtung mit China. Wir zeigen die engen Grenzen von Entflechtungsstrategien und die friedenspolitischen Risiken auf, die sich aus einer möglichen Frontstellung zwischen Demokratien und Autokratien einerseits und der Preisgabe der verbleibenden Instrumente politischer Einflussnahme andererseits ergeben.

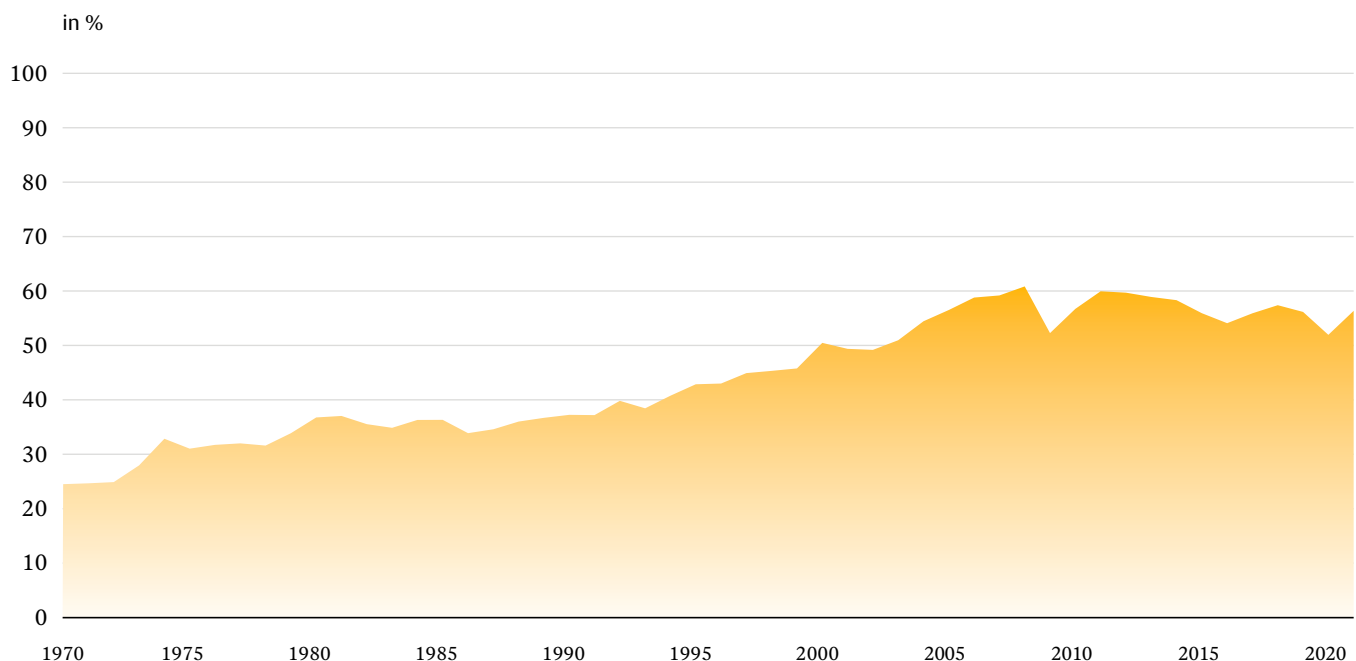
Verletzlichkeit
ist politisch
problematisch

VERFLECHTUNG UND FRIEDEN

Verflechtung ist ein zentraler Faktor internationaler Politik, denn das Ausmaß wirtschaftlicher Verflechtung und ihre Qualität haben weltweit zugenommen. Große Kriege und Krisen mögen wirtschaftlichen Austausch beeinträchtigen oder sogar temporär blockieren, aber langfristig nimmt er weltweit zu. Der Anteil des Außenhandels am globalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) hat sich seit 1970 von 25 % auf 57 % mehr als verdoppelt → **20**/107.

20 Anteil des Außenhandels am globalen Bruttoinlandsprodukt (1970–2021)

Quelle → **4**/121



Dabei ist Verflechtung von Globalisierung zu unterscheiden. Wirtschaftliche Globalisierung beschreibt primär die Zunahme und Verdichtung grenzüberschreitender ökonomischer Transaktionen über Zeit (→ Osterhammel/Petersson 2003). Verflechtung als Interdependenz meint dagegen die Zunahme wirtschaftlicher Interaktionen, in denen das Handeln eines Staates die Bedingungen der Zielerreichung in anderen Staaten beeinflusst und verändert (→ Coate et al. 2017). Bei Interdependenz handelt es sich um Beziehungen, deren Abbruch besonders kostspielig wäre (→ Baldwin 1980: 477). Bei wirtschaftlichen Verflechtungen sind diese Kosten selten gleich verteilt. Politisch problematisch ist weniger die absolute ökonomische Abhängigkeit eines Staates von einem anderen – sei es als bedeutsamer Abnehmer eigener Exporte, als Investitionsstandort für eigene Unternehmen oder als Herkunftsland strategischer Produkte oder Rohstoffe. Wichtiger ist die damit verbundene „Verletzlichkeit“ (→ Keohane/Nye 1977), also die Frage, inwieweit und zu welchen Kosten für Exporte andere Abnehmer:innen gefunden, Investitionen verschoben oder zentrale Importgüter aus anderen Ländern bezogen werden können. Deutschlands Abhängigkeit von russischen Gasexporten zu Beginn des Krieges ist ein klassisches Beispiel für eine solche „Verletzlichkeit“.

Die Annahme, dass Handel und ökonomische Verflechtung Frieden befördern, gehört zu den Grundannahmen liberaler Theorien. Das zentrale friedenspolitische Argument für Interdependenz lautet, dass die Förderung wechselseitiger wirtschaftlicher Abhängigkeiten Kriege verhindert, weil Staaten ihren Wohlstand zu steigern versuchen. Deshalb sollten sie ein Interesse an stabilen, friedlichen Beziehungen haben, in denen der Handel florieren kann. Je stärker Staaten miteinander Handel treiben, desto unwahrscheinlicher wird ein Krieg gegeneinander. Ein Beispiel ist das Konzept „Wandel durch Handel“ oder „Wandel durch Annäherung“ in der deutschen Ostpolitik im Kalten Krieg → **21**/108.

21 Wandel durch Annäherung

„Wandel durch Annäherung“ geht auf das Konzept der neuen Ostpolitik oder Entspannungspolitik zurück, das der damalige Regierende Bürgermeister von West-Berlin Willy Brandt und sein Senatssprecher Egon Bahr im Jahr 1963 vorlegten. Mittels einer „Politik der kleinen Schritte“ sollten die Wiedervereinigung von Ost- und Westdeutschland erzielt, die Spannungen zwischen der Sowjetunion und Westeuropa verringert und eine europäische Friedensordnung etabliert werden. Die neue Ostpolitik fußte auf Gewaltverzicht, Versöhnung und wechselseitigem Austausch, die den Weg zur Wiedervereinigung ebneten sollten. Sie mündete in der Unterzeichnung

des Moskauer Vertrags, des Warschauer Vertrags (beide 1970) und des deutsch-deutschen Grundlagenvertrags 1972. In den 1970er und 1980er Jahren hatte sich auf dieser Basis die Idee vom „Wandel durch Handel“ entwickelt: Wirtschaftliche Verflechtung und Öffnung sollen die Bevölkerung des Handelspartners dazu befähigen, Wohlstand zu mehren, sich fortzubilden und Freiheiten einzufordern. Dadurch sollen demokratisierende und liberalisierende Effekte, also politische und gesellschaftliche Öffnung, herbeigeführt werden. „Wandel durch Handel“ zählt zu einem der weitreichendsten außenpolitischen Paradigmen der Bundesrepublik.

WIE WIRKT WIRTSCHAFTLICHE VERFLECHTUNG?

Diese These, dass Handel Frieden befördert, wurde empirisch durch die russische Aggression in der Ukraine erschüttert. Auch die Studienlage ist weit komplexer als es die „Wandel durch Handel“-Politik nahelegt. Zwar ist relativ unumstritten, dass es einen Zusammenhang zwischen Handel beziehungsweise ökonomischer Verflechtung und Frieden gibt, aber nicht, ob und unter welchen Bedingungen er positiv ist (→ Gartzke/Westerwinter 2016; Copeland 2015). Während die Mehrzahl empirischer Analysen eine grundsätzlich positive Bilanz zieht (→ Lee/Rider 2018; vgl. schon Oneal/Russett 1997), zeigen andere konditionale, ambivalente und mitunter auch negative Zusammenhänge auf (→ Choi 2022; Barbieri/Schneider 1999). Klar ist, dass ökonomische Verflechtung den Frieden nicht garantieren kann – es geht um statistisch signifikante Zusammenhänge, die Frieden wahrscheinlicher machen. Anhand dieser Studienlage lassen sich die Modelle einer zukünftigen Handelsstrategie gegenüber großen Autokratien, allen voran China, mit Blick auf ihre Friedensförderlichkeit beurteilen. Grob lassen sich vier Wirkungszusammenhänge unterscheiden, die einen positiven Effekt von wirtschaftlicher Verflechtung auf Frieden darlegen: die Abschreckungslogik, der Wohlfahrtsstrang, das Interessengruppenargument und der kommunikative Strang.

Vier Aspekte
von Verflechtung,
die Frieden wahr-
scheinlicher machen

Die Abschreckungslogik besagt, dass Handel zwischen Staaten die Wahrscheinlichkeit von Krieg reduziert, da der Abbruch etablierter Wirtschaftsbeziehungen Staaten zusätzliche Kosten auferlegt, wenn sie sich für einen Waffengang entscheiden (→ Levy 2003). Dieser Effekt sollte nicht rein bilateral verstanden werden: Potenzielle Aggressor:innen berücksichtigen nicht nur ihre Handelsbeziehungen mit ihrem möglichen Opfer, sondern auch mit ihren Bündnispartner:innen. Im Sinne einer solchen „erweiterten Dependenz“ geht ein Kriegsbeginn nicht nur mit dem Abbruch von Wirtschaftsbeziehungen zum angegriffenen Staat einher, sondern aller Wahrscheinlichkeit nach auch mit denen zu seinen Bündnispartner:innen. Ebenso werden zahlreiche alternative Märkte verschlossen und Wirtschaftssanktionen wahrscheinlicher (→ Chen 2021).

Die Wohlfahrtsthese geht über diese einfache Abschreckungslogik hinaus und argumentiert systemischer. Generell steigert Handel die wirtschaftliche Entwicklung und erhöht den Wohlstand in einer Gesellschaft. Damit wird ein klassischer Anreiz, Krieg zu führen, zunehmend unbedeutend: der Versuch, über Eroberungen und Plünderungen den eigenen Wohlstand zu mehren. Über die Intensivierung von Handel können sich Staaten auch arbeitsteiliger aufstellen und spezialisieren, sodass Kosten eingespart und höhere Gewinne abgeschöpft werden können. Das macht Handel und damit Frieden zu einer bevorzugten Handlungsstrategie (→ Peterson/Zeng 2021).

Die zentrale These des dritten Argumentationsstrangs lautet, dass Handel gesellschaftliche Interessengruppen stärkt, die ihrerseits von möglichst ungestörten internationalen Wirtschaftsbeziehungen abhängen. So setzt sich tendenziell eine politische Position durch, die Konflikte, die den Handel stören könnten, zu vermeiden sucht (→ McDonald 2004).

Der vierte Argumentationsstrang schließlich unterstreicht Information und Kommunikation als spezifische friedensfördernde Effekte von wirtschaftlicher Verflechtung. Über Handelsverflechtungen kommen staatliche und gesellschaftliche Akteur:innen in einen regelmäßigen Austausch. Sie lernen dadurch, die Absichten der jeweiligen Handelspartner:innen besser einzuschätzen und können Unsicherheit und Misstrauen als klassische Konflikttreiber abbauen (Storr 2008). Die Entwicklung bestenfalls freundschaftlicher Beziehungen lässt Waffengänge immer unwahrscheinlicher werden (→ Coyne et al. 2022).

Als Paradebeispiel für diese Art positiver Interdependenzbeziehungen gilt die europäische Integration, die die verfeindeten Staaten Europas über den zaghaften Beginn der gemeinsamen Kohle- und Stahl-Produktion nach und nach in eine feste Wirtschafts- und dann auch Wertegemeinschaft sozialisiert hat, die heute als stabile Friedenszone gilt. Zugleich deutet dieser Fall bereits Einschränkungen des Zusammenhangs von Handel und Frieden an. Bei der europäischen Integrationsgeschichte handelt es sich um eine Geschichte der Verflechtung, bei der die Intensivierung ökonomischer Beziehungen von Beginn an mit politisch-institutionellen Kooperations- und Integrationsschritten einherging. Zudem geht es in diesem Fall um Interdependenzen zwischen Demokratien, die aus Sicht liberaler Friedenstheorien besonders friedensstiftend wirken (→ Oneal/Russett 1997).

WANN WIRKT WIRTSCHAFTLICHE VERFLECHTUNG FRIEDENSFÖRDERLICH?

Interdependenz ist nicht per se friedensförderlich, denn die wechselseitige Abhängigkeit geht oftmals mit ungleich verteilter „Verletzlichkeit“ einher (→ Keohane/Nye 1977). Entscheidend ist, wie hoch die Anpassungskosten der Staaten sind, wenn Verflechtungsbeziehungen abbrechen. Anpassungskosten sind die Aufwendungen, die ein Staat aufbringen muss, um seine Ziele auf anderem Weg zu erreichen. Beispielsweise musste Deutschland, um seine Energieversorgung zu sichern, auf eine andere Energiequelle oder andere Energielieferanten als Russland zurückgreifen. Je nach Art der Beziehung kann es sein, dass einer der beiden Wirtschaftspartner nur geringe Anpassungskosten hat, der andere aber massive. In ihrer extremen Form kann Interdependenz, insbesondere wenn sie mit asymmetrisch ausgeprägter „Verletzlichkeit“ einhergeht, als Waffe genutzt werden (weaponized interdependence). Das ist der Fall, wenn eine Seite die andere faktisch erpressen kann, etwa weil sie den Zugang zu einem Handelsnetzwerk für andere durch sogenannte chokepoints (Engpässe) sperren kann (→ Farrell/Newman 2019: 54). Ein bekanntes Beispiel sind die herausgehobenen Stellungen der USA und der EU im Bankentransaktionssystem SWIFT, durch die sie anderen Staaten den Zugang zu grenzüberschreitenden Finanztransaktionen kappen können. Ebenfalls relevant ist der Besitz oder exklusive Zugang zu Schlüsselkomponenten in einer Wertschöpfungs- oder Lieferkette, für die es keine oder nur sehr unattraktive Alternativen gibt. Ein Beispiel ist russisches Erdgas, das, dank exklusiver Pipelines und fehlender LNG-Terminals, eine Substitution für Deutschland schwierig und kostspielig machte.

Asymmetrische
Interdependenz
als Waffe

Diese Fälle extrem asymmetrischer Formen von Interdependenz und der Versuch, sie im Kontext des russischen Angriffskriegs politisch zu nutzen, befeuern die politische Debatte über die Zukunft der Handelsverflechtungen. Neben stark asymmetrischen Interdependenzen gibt es jedoch weitere Merkmale von Interdependenzbeziehungen, die sich als konflikttreibend herausstellen, weil sie die Herausbildung von Vertrauen und von gemeinsamen Interessen untergraben können. Das wird etwa dann wahrscheinlich, wenn Interdependenzbeziehungen für die beteiligten Staaten kaum mehr zu überblicken, geschweige denn zu kontrollieren sind (→ Barbieri 1996). In diesem Fall wirken sie aus sich selbst heraus konfliktzeugend, denn mangelnde Kontrolle und daraus erwachsende negative Effekte werden tendenziell dem Handelspartner zugeschrieben.

Das weist auf den dritten, zentralen Punkt hin: Interdependenzen können vor allem dann Konflikte statt Frieden fördern, wenn sie nicht gezielt bearbeitet werden. Das Stichwort hierzu lautet: institutionelles Interdependenzmanagement. Da Interdependenzen immer mit Kosten einhergehen, die noch dazu ungleich verteilt sind, sind Institutionen ein wirksames Mittel, um das Konfliktpotenzial zu minimieren und die friedensfördernden Aspekte der Verflechtung herauszuarbeiten: Institutionen stellen einen verlässlichen Rahmen für die Handelspartner her und etablieren transparente Regeln und Informationen darüber, ob sich alle an die Vereinbarungen halten. Sie dienen dazu, die Asymmetrie der Kosten zu verringern, und nicht zuletzt können sie vorsehen, dass unkooperatives Verhalten bestraft wird (→ Mansfield/Pevehouse 2000; Ravenhill 2021). Verfestigen oder schaffen Handelsinstitutionen dagegen asymmetrische Beziehungen, unterminieren sie das Vertrauen zwischen den Staaten und können Konflikte und Spannungen fördern. Ein charakteristisches Beispiel bietet die Krise der WTO. Ihre Legitimität leidet darunter, dass es ihr in den vergangenen Jahrzehnten nicht gelungen ist, die Repräsentation aufstrebender Mächte zu stärken und hierarchische Beziehungen abzubauen (→ Sinha 2021). In der Folge haben unzufriedene Regierungen die WTO nicht nur als Institution geschwächt, sondern alternative Foren gegründet (→ Morse/Keohane 2014). Es überrascht daher nicht, dass die These „Frieden durch Handel“ in einer Phase infrage gestellt wird, in der nicht nur die europäische Sicherheitsordnung wegen des russischen Angriffskriegs in Trümmern liegt, sondern in der die Effektivität internationaler Institutionen durch eine bereits länger andauernde Krise des globalen Multilateralismus nachhaltig geschwächt ist (→ Christian et al. 2023).

Nimmt man diese Erkenntnisse zusammen, so ergibt sich ein nuanciertes Bild der friedensfördernden Wirkung von Interdependenz: Diese wird dann wahrscheinlicher, wenn Handel überwiegend symmetrische Interdependenzen erzeugt, diese ein handhabbares Ausmaß haben und starke Institutionen bereitstehen, um Konflikte zu bearbeiten.