

Europäische Wirtschaftspolitik in der geopolitischen Ära: Eine geoökonomische Wende?

Sandra Eckert*

The European Union (EU) as a key actor in international economic and trade policy is facing new challenges in the era of geopolitics. Acknowledging this altered context, the article makes three contributions: First, it conceptualises what can be understood as a geoeconomic turn of the international economic order, and examines the extent to which policy measures adopted by the EU over the past years qualify as geoeconomic. Second, it discusses the role of business actors as supporters and opponents of reorienting economic policy based on the concept of business power. Third, it questions whether the EU, genuinely understood as a market and regulatory power, can become a geoeconomic power and what the implications of a geoeconomic turn would be for the EU as an international actor. The analysis shows that, since 2017, the EU has been increasingly pursuing a geoeconomic agenda partially supported by business actors, and that the EU has the potential to become a geoeconomic power.

Der internationale Kontext, in dem die Europäische Union (EU) als wichtige Wirtschaftsakteurin agiert, unterlag in der vergangenen Dekade massiven Veränderungen. Die großen Handelspartner wie China und die USA haben sich von etablierten Grundprinzipien des Wirtschaftsliberalismus abgewandt und verfolgen zunehmend eine ökonomische Außenpolitik, die dezidiert protektionistische Interessen favorisiert und etwa Prinzipien des Freihandels unterminiert. Nicht erst mit Amtsantritt von Xi Jinping im Jahre 2012 verfolgt China eine protektionistische Wirtschaftsagenda, die die ökonomische Macht der weltweit zweitgrößten Volkswirtschaft weiter auszubauen sucht. Auch die erneute Amtszeit von Donald Trump seit Januar 2025 ist bestimmt durch nach außen gerichtete Maßnahmen, die die Einflussosphäre und Macht der USA in vielen Bereichen stärken sollen. Bereits sein Amtsvorgänger Joe Biden hatte insbesondere in Reaktion auf den chinesischen Protektionismus umfassende Zölle und Exportbeschränkungen eingeführt. Zur Konzeptualisierung dieser nach außen gerichteten Machtausübung, die darauf abzielt, die Kontrolle über einen anderen externen Akteur zu stärken sowie die globale oder regionale Vormachtstellung auszubauen, wird üblicherweise der Begriff der Geopolitik verwendet.¹ Diese geopolitische Orientierung kann sich u. a. in geoökonomi-

* Prof. Dr. Sandra Eckert, Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft, Institut für Politische Wissenschaft, Friedrich-Alexander-Universität, Erlangen-Nürnberg.

Dieser Beitrag basiert auf einem im Journal of Common Market Studies erschienenen Sonderheft (Heft 4/2024) zum Thema „The Geoeconomic Turn of the Single European Market“, das ich gemeinsam mit Anna Herranz-Surrallés und Chad Damro herausgegeben habe, insbesondere auf den folgenden darin erschienen Beiträgen: Anna Herranz-Surrallés/Chad Damro/Sandra Eckert: The Geoeconomic Turn of the Single European Market? Conceptual Challenges and Empirical Trends, in: Journal of Common Market Studies 4/2024, S. 919–937; Sandra Eckert: Business Power and the Geoeconomic Turn in the Single European Market, in: Journal of Common Market Studies 4/2024, S. 973–992.

1 Zur Begriffsbestimmung von Geopolitik siehe bspw. John Agnew: Geopolitics. Re-Visioning World Politics, London 2003; Klaus Dodds: Global Geopolitics. A Critical Introduction, London 2005; Michael Heffernan: The Meaning of Europe. Geography and Geopolitics, London u. a. 1998.

schen Maßnahmen manifestieren, nämlich dem Einsatz wirtschaftlicher Instrumente zur Erhaltung oder Stärkung der eigenen Macht gegenüber einem externen Akteur.²

Die beschriebenen Veränderungen stellen die EU als Verfechterin liberaler Prinzipien vor neue Herausforderungen und werfen die Frage auf, ob die EU als internationale Akteurin selbst eine geoökonomische Wende vollzieht. Gemäß der vorangegangenen Begriffsbestimmung würde eine geoökonomische Wende eine Neuorientierung der Wirtschaftspolitik dahingehend darstellen, dass im Außenverhältnis verstärkt und überwiegend geoökonomische Maßnahmen ergriffen würden. Da das europäische Projekt von Anfang an maßgeblich als marktschaffendes Projekt mit einem friedensstiftenden Effekt gedacht wurde, ist die EU nicht dafür prädestiniert, geoökonomische Maßnahmen zu ergreifen. Letztere scheinen vielmehr im Widerspruch zu ihrer liberalen DNA zu stehen. In ihrer Rolle als Vertreter:innen der EU nach außen haben insbesondere die Präsident:innen der Europäischen Kommission dennoch eine mögliche Justierung oder sogar Neuausrichtung der europäischen Politik in diesem veränderten Umfeld in Erwägung gezogen. So hat der damalige Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker in seiner Rede im September 2017 zur Lage der EU betont, dass sich die EU nicht in naiver Weise dem Freihandel verpflichtet sehe und insbesondere dann nicht, wenn wichtige Handelspartner die Reziprozität aufkündigen würden.³ Seine Amtsnachfolgerin Ursula von der Leyen wiederum kündigte bereits vor ihrem Antritt als neue Kommissionschefin im November 2019 an, dass ihre Kommission eine „geopolitische Kommission“⁴ sein werde.

Der Beitrag widmet sich zunächst einer ausführlicheren Diskussion der zentralen Begriffe basierend auf der relevanten disziplinären Literatur und untersucht, inwiefern von einer geoökonomischen Wende in der EU die Rede sein kann. Zudem wird ausgehend vom Konzept der politischen Macht von Unternehmen untersucht, inwiefern Wirtschaftsakteure eine geoökonomische Agenda proaktiv einfordern oder dieser ablehnend gegenüberstehen. Abschließend wird erörtert, ob die EU als Marktmacht und regelsetzende Macht auch zu einer geoökonomischen Macht werden kann und welche Implikationen ein solcher Wandel für die EU als internationale Akteurin hätte.

Was sind geoökonomische Maßnahmen?

Der Begriff der Geopolitik und Geoökonomie erfreut sich in den vergangenen Jahren einer zunehmenden Beliebtheit in der sozialwissenschaftlichen Literatur. Beliebte Begriffe sind in der Regel anfällig für eine begriffliche Überdehnung („conceptual stretching“). Dies ist auch hinsichtlich des Begriffs der Geoökonomie zu beobachten. Eine breite Begriffsbestimmung versteht unter einer Hinwendung zur Geoökonomie

2 Zur Definition des Geoökonomischen siehe insbesondere Pierre Haroche: *Goeconomic Power Europe: When Global Power Competition Drives EU Integration*, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2024, S. 938–954.

3 Europäische Kommission: *State of the Union 2017 address by Jean-Claude Juncker, President of the EC*, 13.9.2017, abrufbar unter: <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-143451> (letzter Zugriff: 3.12.2024); zur Einschätzung der Rede bspw. Sarah Bauerle Danzman/Sophie Meunier: *The EU's Goeconomic Turn: From Policy Laggard to Institutional Innovator*, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2024, S. 1097–1115.

4 Europäische Kommission: *Rede der gewählten Kommissionspräsidentin von der Leyen im Europäischen Parlament anlässlich der Debatte zur Vorstellung des Kollegiums der Kommissionsmitglieder und seines Programms*, SPEECH/19/6408, 27.11.2019.

die Versicherheitlichung von Wirtschaftspolitik. Henry Kaufman bspw. verortet geoökonomische Maßnahmen an der Schnittstelle von Wirtschaft und Finanzen, wenn diese durch globale politische und sicherheitspolitische Überlegungen beeinflusst sind.⁵ In der jüngeren Forschung zum Bereich der Politischen Ökonomie gibt es hinsichtlich dieser Versicherheitlichung von Wirtschaftspolitik zahlreiche begriffliche Innovationen wie bspw. „weaponization“⁶ oder „economic lawfare“.⁷

Der vorliegende Beitrag grenzt den Begriff der Geoökonomie weiter ein, indem die Versicherheitlichung nicht als hinreichende Bedingung für eine Geoökonomisierung gesehen wird. Zwar umfasst geoökonomische Politik häufig Sicherheitsüberlegungen, aber nicht jedwede Maßnahme in der Wirtschaftspolitik, die mit Blick auf Sicherheitsüberlegungen betrieben wird, ist notwendigerweise eine geoökonomische Maßnahme. Geoökonomische Politik geht über reine Sicherheitsüberlegungen hinaus, indem sie langfristige Machtkalküle und die Verfolgung (geo-)strategischer Ziele einschließt.⁸ Die Grundlogik, die geoökonomische Maßnahmen auszeichnet, ist diejenige des Konflikts um relativen Zugewinn.⁹ Hingegen beruht die liberale Grundlogik auf der Annahme, dass möglichst alle Akteure absolute Zugewinne erzielen. Vor diesem Hintergrund kann argumentiert werden, dass die Geoökonomisierung der internationalen Wirtschaftspolitik zumindest temporär zu einem absoluten Wohlstandsverlust führt.¹⁰ Die Realisierung relativer Zugewinne hingegen erfolgt durch Maßnahmen, die die Marktlogik untergraben, wie bspw. die Beschränkung von Importen oder die Subventionierung von Exporten.¹¹ Darüber hinaus werden Schlüsseltechnologien und wichtige Infrastrukturen nicht nur finanziell gefördert, sondern auch vom freien Spiel der Marktkräfte abgeschottet.¹² Geoökonomische Maßnahmen können unterteilt werden in die Bereiche „Zuckerbrot und Peitsche“.¹³ Einerseits zielen Maßnahmen darauf ab, die Einflussphäre eines Staates durch eine gesteigerte Abhängigkeit eines anderen Staates zu vergrößern, z. B. durch Investitionen oder Handelspartnerschaften; andererseits gibt es Maßnahmen, die direkt den Wohlstand und die Macht eines anderen Staates unterminieren, etwa Sanktionen oder die Untersagung ausländischer Investitionen. Geoökonomische Maßnahmen betreffen zudem sowohl die Reduktion von Handelszuflüssen (Zölle, ausländische Direktinvestitionen, Förderung heimischer Produktion bspw. durch Subventionen) sowie von Handelsabflüssen (Kontrolle von Exporten, Auslandsinvestitionen). Die Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die heimische Wirtschaft können dabei hinsichtlich der unmittelbaren

5 Henry Kaufman: Geo-economics injects new uncertainties into troubled markets, Council on Foreign Relations, 2004.

6 Henry Farrell/Abraham L. Newman: Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion, in: *International Security* 1/2019, S. 42–79.

7 Cornelia Woll: *Corporate Crime and Punishment: The Politics of Negotiated Justice in Global Markets*, Princeton 2023.

8 Henrique Choer Moraes/Mikael Wigell: The emergence of strategic capitalism: Geoeconomics, corporate statecraft and the repurposing of the global economy, Finnish Institute of International Affairs: FIIA Working Paper 117/2020.

9 Edward N. Luttwak: From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce, in: *The National Interest* 20/1990, S. 17–23, hier S. 17–19.

10 Pierre: *Geoeconomic Power Europe*, 2024.

11 Luttwak: *From Geopolitics to Geo-Economics*, 1990.

12 Choer Moraes/Wigell: *The emergence of strategic capitalism*, 2020, S. 4, 6.

13 Siehe Mikael Wigell/Antto Vihma: Geopolitics versus geoeconomics: the case of Russia's geostrategy and its effects on the EU, in: *International Affairs* 3/2016, S. 605–627, hier S. 608.

Kosten und Nutzen massiv variieren. So profitieren produzierende Unternehmen von der Förderung heimischer Produktion sowie Firmen, die mit ausländischen Betrieben auf dem heimischen Markt konkurrieren, von Importbeschränkungen durch Zölle. Für exportorientierte Branchen wiederum entstehen durch Exportkontrollen sowie die Beschränkung von Auslandsinvestitionen negative Effekte, ohne dass eine andere heimische Branche profitiert. In internationale Lieferketten eingebundene Unternehmen sind in der Regel negativ von Export- und Importbeschränkungen betroffen.

Zur Analyse des durch geoökonomische Maßnahmen verursachten Wandels ist eine weitere Differenzierung hinsichtlich der Reichweite dieses Wandels hilfreich.¹⁴ So kann dieser Wandel rein diskursiver Natur hinsichtlich der Artikulation von politischen Zielen oder aber auch weitgehend durch das Ergreifen entsprechender Maßnahmen sein. Anna Herranz-Surrallés, Chad Damro und ich sprechen erstens von einer nur *oberflächlichen Geopolitisierung*, wenn eine Änderung der Ziele, aber nicht der hierzu genutzten Mittel erfolgt; zweitens von einer *zögerlichen Geopolitisierung*, wenn eine Änderung der genutzten Mittel, aber nicht der Ziele zu beobachten ist; und drittens von einer *tiefgreifenden Geopolitisierung*, die sowohl eine Änderung der Ziele als auch der Mittel umfasst.¹⁵

Die Hinwendung zu geoökonomischen Maßnahmen verändert nicht nur die Logik des politischen Handelns, sondern führt auch zu einer Neujustierung der Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft. Im Grunde genommen drehen sich die Machtverhältnisse im Vergleich zur liberalen Ordnung um: Die politischen Entscheidungsträger:innen fordern die Kontrolle über die Gestaltung wirtschaftlicher Verflechtungen ein und sehen sich selbst als Hauptakteure in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Hingegen ist eine liberale Wirtschaftsordnung dadurch gekennzeichnet, dass die Politik lediglich die Rahmenbedingungen gestaltet und faire Wettbewerbsbedingungen schafft, während es die Unternehmen selbst sind, die die Globalisierung und die wirtschaftliche Verflechtung maßgeblich gestalten können.¹⁶ Infolgedessen hat die Hinwendung zur Geoökonomie gravierende Folgen für die Ausprägung der in der politischen Ökonomie vielfach untersuchten politischen Macht von Unternehmen.¹⁷

Zusammenfassend lässt sich die geoökonomische Ordnung mit Blick auf die Zielrichtung, Logik, Maßnahmen sowie die Rolle der Politik in Abgrenzung zur liberalen Ordnung wie in Tabelle 1 zusammengefasst definieren.

Die politische Macht von Unternehmen in der geoökonomischen Ära

Angesichts der Kräfteverschiebungen von der liberalen zur geoökonomischen Ära stellt sich die Frage, ob und wieweit Wirtschaftsakteure die Hinwendung zur Geoökonomie einfordern und unterstützen oder ob sie diese ablehnen und blockieren. Beide Strategien wären nachvollziehbar: Einerseits sind die Unternehmen und ihre Verbände

¹⁴ Herranz-Surrallés/Damro/Eckert: The Geoeconomic Turn of the Single European Market?, 2024.

¹⁵ Ebenda. Übersetzung der Autorin.

¹⁶ Choer Moraes/Wigell: The emergence of strategic capitalism, 2020, S. 4, 6.

¹⁷ Sandra Eckert: Corporate Power and Regulation. Consumers and the Environment in the European Union, Cham 2019; Doris Fuchs: Business Power in Global Governance, Boulder 2007; John Mikler: The Political Power of Global Corporations, Cambridge/Medford (USA) 2018.

Tabelle 1: Die geoökonomische Wende als Abkehr vom Liberalismus

	Libérale Ordnung	Geoökonomische Ordnung
Ziele	Wohlstandsgewinn für alle Akteure	langfristige Machtkalküle und geostrategische Ziele eines Akteurs
Logik	absolute Zugewinne für alle Akteure	relative Zugewinne gegenüber externen Akteuren
Maßnahmen	marktschaffende Politik und Freihandel	wirtschaftliche Instrumente mit geoökonomischer Zielsetzung (Sanktionen/„Peitsche“ und Anreize/„Zuckerbrot“)
Rolle der Politik	setzt den Rahmen für Wirtschaftsaktivität, Primat der Wirtschaftsakteure	interveniert direkt, Primat der Politik

Quelle: eigene Darstellung basierend auf Luttwak: *From Geopolitics to Geo-Economics*, 1990, Choer Moraes/Wigell: *The emergence of strategic capitalism*, 2020.

in einem geoökonomischen Kontext strukturell weniger gestaltungsmächtig; andererseits können wir erwarten, dass diese Akteure sich dann proaktiv für interventionistische wirtschafts- und industriepolitische Maßnahmen einsetzen, wenn sie davon profitieren. Vor diesem Hintergrund ist es überraschend, dass die Implikationen für Wirtschaftsakteure bis dato in der existierenden Forschung wenig Beachtung fanden.¹⁸ Als geeignete Analyseperspektive bietet sich das in der Internationalen Politischen Ökonomie (IPÖ) etablierte Konzept der politischen Macht von Unternehmen an.

Die Macht von Unternehmen wird in der IPÖ üblicherweise in drei Dimensionen unterteilt.¹⁹ Die instrumentelle Dimension erfasst die direkte Einflussnahme von Unternehmen durch Lobbying, Wahlkampf oder Parteienfinanzierung. Die strukturelle Dimension erfasst die Agenda-Setting- und Regelsetzungsmacht der Wirtschaft. So fußt die strukturelle Macht u. a. im Drohszenario der Standortverlagerung von Unternehmen, das sich aus der Kapitalmobilität ergibt. Die diskursive Dimension schließlich erfasst die Rolle von Ideen, Diskursen und kulturellen Normen für unternehmerisches Handeln.

Dieser analytischen Unterteilung folgend stellt sich die Frage, wie sich diese Dimensionen politischer Macht von Unternehmen in einem geoökonomischen Kontext manifestieren. Selbst für die stark internationalisierte liberale Ordnung wurde aus der Sicht der vergleichenden Kapitalismusforschung argumentiert, dass auch global aktive Unternehmen sich vorrangig am innerstaatlichen Kontext orientieren. So hat John Mikler in seiner Forschung aufgezeigt, dass multinationale Unternehmen vorrangig im heimischen institutionellen Kontext verortet sind und in gewisser Hinsicht die politische Macht der

18 Darunter Rawi Abdelal: The multinational firm and geopolitics: Europe, Russian energy, and power, in: *Business and Politics* 3/2015, S. 553–576; Choer Moraes/Wigell: *The emergence of strategic capitalism*, 2020.
19 Doris Fuchs u. a. haben diese Konzeptualisierung umfassend besprochen, bspw. in: Jennifer Clapp/Doris Fuchs (Hrsg.): *Corporate Power in Global Agrifood Governance*, Boston 2009; Fuchs: *Business Power in Global Governance*, 2007.

jeweiligen Staaten, in denen sie ihren Sitz haben, durch ihre globale Tätigkeit amplifizieren.²⁰ Diese Ausrichtung auf den heimischen Kontext müsste in der geoökonomischen Ära noch von größerer Relevanz sein. Basierend auf dem von Mikler vorgebrachten Argument müssten Unternehmen entsprechend die geoökonomische Macht²¹ des Staates, in dem sie ansässig sind, verstärken. Gemäß dem bereits vorgestellten Begriffsverständnis verfügen Staaten dann über geoökonomische Macht, wenn sie gegenüber strategischen Wettbewerbern einen relativen Zugewinn bzw. Vorteil erzielen und ihre Machtstellung entsprechend ausbauen können. Die geoökonomische Macht in der politischen Arena wird zum einen davon abhängen, inwieweit ein Staat dazu in der Lage ist, effektiv geoökonomische Maßnahmen wie etwa Import- oder Exportbeschränkungen oder auch industriepolitisch unterstützende Maßnahmen wie Subventionen oder Steuervorteile zu ergreifen; sie wird aber auch maßgeblich von der globalen Marktmacht der heimischen Unternehmen beeinflusst und kann insofern signifikant über Sektoren hinweg variieren. In der Analyse können für die Dimensionen der politischen Macht von Unternehmen jeweils drei Optionen unterschieden werden (Abbildung 1).

Abbildung 1: Handlungsoptionen für Unternehmen in der geoökonomischen Ära

Machtdimension	Instrumentell	Strukturell	Diskursiv
Optionen	<div><input type="checkbox"/> gegen geoökonomische Maßnahmen Stellung beziehen</div> <div><input type="checkbox"/> Stellung beziehen zur Begrenzung geoökonomischer Maßnahmen</div> <div><input type="checkbox"/> Stellung beziehen für geoökonomische Maßnahmen</div>	<div><input type="checkbox"/> im Drittland präsent bleiben</div> <div><input type="checkbox"/> den Markt im Drittland partiell verlassen</div> <div><input type="checkbox"/> Wirtschaftsaktivität im Drittland vollständig einstellen</div>	<div><input type="checkbox"/> den Status quo in der öffentlichen Kommunikation verteidigen</div> <div><input type="checkbox"/> ambivalente öffentliche Kommunikation</div> <div><input type="checkbox"/> eine geoökonomische Verantwortung artikulieren</div>

Quelle: eigene Darstellung basierend auf Eckert: *Business Power and the Geoeconomic Turn in the Single European Market*, 2024.

Hinsichtlich der *instrumentellen Macht* können wir davon ausgehen, dass die heimische Politik (im Kontext der EU sowohl die nationale als auch die supranationale Ebene) Hauptadressat von Lobbying und Einflussnahme bleibt. Dies gilt umso mehr, als ihre relative Macht gegenüber externen Akteuren angesichts der systematischen Bevorzugung der heimischen Wirtschaft an den jeweiligen Standorten abnimmt. Hierbei ergeben sich drei Optionen der Einflussnahme: Unternehmen können sich dezidiert gegen die Ergreifung geoökonomischer Maßnahmen aussprechen; sie können versuchen, diese einzugrenzen; oder sie können sich für geoökonomische Maßnahmen aussprechen. Wie eingangs bereits erwähnt, wird diese Positionierung je nach Art der ergriffenen geoökonomischen Maßnahme (Zuckerbrot oder Peitsche, Einschränkung von Handelszuflüssen

20 John Mikler: *The Political Power of Global Corporations*, 2018, S. 54, 71.
21 Zur Begriffsbestimmung auch Haroche: *Geoeconomic Power Europe*, 2024.

oder Handelsabflüssen) und über Branchen hinweg variieren. Auch die öffentliche Kommunikation wird sich vor allem an die heimische Arena richten, um die Möglichkeiten der *diskursiven Macht* entsprechend der gewählten Positionierung und Strategie zu nutzen. Eine interessante konzeptuelle Innovation stellt diesbezüglich der Begriff der „geopolitical corporate responsibility“ in Anknüpfung an den etablierten Begriff der „corporate social responsibility“²² dar. Hierunter wird verstanden, dass Unternehmen sich für Ziele wie die innerstaatliche Sicherheit, hegemoniale Stabilität oder die Verteidigung von Menschenrechten und Demokratie einsetzen. Die *strukturelle Macht* hingegen wird sich dezidiert im Außenverhältnis manifestieren, da das Drohpotenzial der Standortverlagerung gegenüber Drittländern genutzt wird. Hier wird es davon abhängen, wie stark eine Branche oder einzelne Unternehmen unter Druck stehen, sich entsprechend „geopolitisch korrekt“ zu positionieren, indem sie bspw. ihre Tätigkeit in einem als feindlich wahrgenommenen Drittland vollständig einstellen. Auch eine Kosten-Nutzen-Abwägung wird eine Rolle spielen hinsichtlich der Kosten eines Marktaustritts sowie des zu erzielenden Reputationsgewinns. Infolgedessen wird es auch Unternehmen geben, die einen Markt nur partiell oder gar nicht verlassen.

Eine geoökonomische Wende in der Europapolitik?

Wie eingangs erwähnt, wurde zumindest auf der deklaratorischen Ebene seitens der Kommissionspräsidentschaft mit Blick auf den veränderten geopolitischen Kontext ein Wandel in der Ausrichtung europäischer Wirtschaftspolitik in Erwägung gezogen. Wichtige Kontextfaktoren waren hierbei die von den großen Akteuren China und USA ergriffenen geoökonomischen Maßnahmen. Zudem haben sowohl die COVID-19-Pandemie als auch Russlands Angriff auf die Ukraine den Problemdruck erhöht.

Eine Hinwendung zu genuin geoökonomischen Maßnahmen ist jedoch erst seit 2022 zu konstatieren. Davor ergriffene Maßnahmen wie bspw. die 2018 erfolgte Überarbeitung der Blocking-Verordnung²³ sind noch auf eine Aufrechterhaltung des liberalen Status quo ausgerichtet. Die Verordnung sucht eine von geoökonomischem Druck geschützte Sphäre zu schaffen, indem sie europäischen Wirtschaftsakteuren gerade untersagt, sich an durch Drittstaaten verhängte Sanktionen zu halten. Insofern trifft auf die Verordnung die Kategorie einer *zögerlichen Geopolitisierung* zu, da die Mittel, aber nicht die Ziele angepasst wurden. Auch die während der ersten Von-der-Leyen-Kommission 2021 überarbeitete Durchsetzungsverordnung aus dem Jahr 2014²⁴ fällt in diese Kate-

22 Bennett Freeman: Geopolitical corporate responsibility can drive change, 26.7.2022, abrufbar unter: <https://www.chathamhouse.org/2022/07/geopolitical-corporate-responsibility-can-drive-change> (letzter Zugriff: 3.12.2024).

23 Delegierte Verordnung (EU) 2018/1100 der Kommission zur Änderung des Anhangs der Verordnung (EG) Nr. 2271/96 des Rates zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte sowie von darauf beruhenden oder sich daraus ergebenden Maßnahmen vom 6. Juni 2018, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 199 I, 7.8.2018, S. 1–6.

24 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 654/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Ausübung der Rechte der Union in Bezug auf die Anwendung und die Durchsetzung internationaler Handelsregeln, COM(2019) 623 final, 12.12.2019; Verordnung (EU) 2021/167 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 654/2014 über die Ausübung der Rechte der Union in Bezug auf die Anwendung und die Durchsetzung internationaler Handelsregeln vom 10. Februar 2021, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 49, 12.2.2021, S. 1–5; siehe hierzu auch Waldemar Hummer: „Trade Enforcement Regulation“, „Anti-Coercion

gorie. Vor dem Hintergrund, dass die Verfahren der Welthandelsorganisation sowie bilaterale Streitbeilegungsverfahren mangels Kooperation oder durch Sabotage durch die beteiligten Staaten scheitern können, wurden neue Verfahren eingeführt, ohne jedoch die Grundprinzipien der liberalen Ordnung infrage zu stellen. Die 2019 verabschiedete Verordnung über das Screening ausländischer Direktinvestitionen²⁵ schließlich erkennt an, dass Investitionen einen Sicherheitsfaktor darstellen können, jedoch folgt die Umsetzungslogik liberalen Prinzipien. Gemäß unserer Kategorisierung handelt es sich infolgedessen um einen Fall *oberflächlicher Geopolitisierung*, da hier liberale Mittel zur Erzielung eines geoökonomischen Ziels ergriffen werden.

In der Amtszeit der ersten Von-der-Leyen-Kommission wurden schließlich eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die als *tiefgreifende Geopolitisierung* eingestuft werden können. Ein wichtiger Auslöser einer Neujustierung war der Angriff Russlands auf die Ukraine. Die gegen Russland verhängten Sanktionen etwa zielen als „Peitsche“ darauf ab, die Einflussphäre und Wirkungsmächtigkeit Russlands einzudämmen. Aber auch das Internationale Öffentliche Beschaffungsinstrument²⁶ verfolgt das geoökonomische Ziel, europäische Wirtschaftsteilnehmer vor ausländischen Investitionen und ausländischem Wettbewerb zu schützen. Es ist anwendbar auf alle Länder, mit denen die EU kein Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen geschlossen hat und die nicht zu den am wenigsten entwickelten Ländern gehören. Die Verordnung über drittstaatliche Subventionen²⁷ will faire Wettbewerbsbedingungen für europäische Unternehmen da wiederherstellen, wo diese eingeschränkt wurden. Die Verordnung wurde mit geoökonomischen Erwägungen im Zusammenhang mit aggressivem Marktverhalten, der Verfolgung strategischer Ziele auf wichtigen Märkten oder kritischen Infrastrukturen begründet. Ein Instrument, das in der ersten Amtszeit Donald Trumps initiiert wurde und seit seinem erneuten Amtsantritt wieder an Relevanz gewonnen hat und schon bald zum Einsatz kommen könnte,²⁸ ist die Verordnung zum Schutz vor wirtschaftlichem Zwang.²⁹ Wie von Christian Freudlsperger und Sophie Meunier argumentiert, wird mit dieser Verordnung erstmalig die in der Sicherheits- und Außenpolitik übliche Praxis der Zwangsaus-

Instrument“ und „Single Market Emergency Instrument“: Reaktionen der Europäischen Union auf handelspolitische Herausforderungen, in: *integration* 1/2023, S. 67–74.

- 25 Verordnung (EU) 2019/452 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. L1 79, 21.3.2019, S. 1–14.
- 26 Verordnung (EU) 2022/1031 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang von Wirtschaftsteilnehmern, Waren und Dienstleistungen aus Drittländern zum Unionsmarkt für öffentliche Aufträge und Konzessionen und über die Verfahren zur Unterstützung von Verhandlungen über den Zugang von Wirtschaftsteilnehmern, Waren und Dienstleistungen aus der Union zu den Märkten für öffentliche Aufträge und Konzessionen von Drittländern (Instrument betreffend das internationale Beschaffungswesen – IPI) vom 23. Juni 2022, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 173, 30.6.2022, S. 1–16.
- 27 Verordnung (EU) 2022/2560 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Binnenmarkt verzerrenden drittstaatliche Subventionen vom 14. Dezember 2022, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 330, 23.12.2022, S. 1–14.
- 28 Andy Bounds: EU prepares to hit Big Tech in retaliation for Donald Trump's tariffs, in: *Financial Times*, 5.2.2025.
- 29 Verordnung (EU) 2023/2675 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz der Union und ihrer Mitgliedstaaten vor wirtschaftlichem Zwang durch Drittländer vom 22. November 2023, in: Amtsblatt der EU, Nr. Reihe L, 7.12.2023, S. 1–23; auch diskutiert bei Hummer: „Trade Enforcement Regulation“, „Anti-Coercion Instrument“ und „Single Market Emergency Instrument“, 2023.

übung auf Drittstaaten in die ökonomische Sphäre der Handelspolitik transferiert.³⁰ Diese „Peitsche“ ermöglicht es der EU, Zölle oder andere Handelsbeschränkungen gegen Drittländer (wieder) einzuführen, wenn diese Länder versuchen, wirtschaftlichen Zwang auszuüben. Zuletzt ist das sogenannte europäische Chip-Gesetz³¹ erwähnenswert, da es den internationalen Aufholwettbewerb in Schlüsseltechnologien verdeutlicht. Die Verordnung zur Stärkung des europäischen Halbleiter-Ökosystems wurde in Reaktion auf ähnliche, von China und den USA ergriffene Maßnahmen verabschiedet. Sie funktioniert als positiver Anreiz oder „Zuckerbrot“ und will die strategische Positionierung der EU als Standort der Halbleiterproduktion ausbauen mit dem Ziel, bis 2030 einen Anteil von 20 Prozent am globalen Halbleitermarkt in der EU zu sichern. Künftige Halbleiterknappheit soll verhindert oder zumindest gelindert sowie ein gewisses Maß an technologischer Autonomie erzielt werden. Die geoökonomische Logik der relativen Zugewinne manifestiert sich dabei darin, dass explizit eine technologische Unabhängigkeit von Partnern, die nicht mehr als bedingungslos zuverlässig wahrgenommen werden, angestrebt wird.

Insgesamt beobachten wir jüngst eine substanzielle Veränderung in der Ausrichtung europäischer Wirtschaftspolitik, die einer geoökonomischen Orientierung entspricht. Im nächsten Schritt wird untersucht, inwieweit letztere auch von den zentral betroffenen Wirtschaftsakteuren eingefordert und mitgetragen wird.

Die Rolle europäischer Wirtschaftsakteure

Wie bereits vorgeschlagen, können die drei Dimensionen der politischen Macht von Unternehmen, die für den Kontext der liberalen Wirtschaftsordnung entwickelt wurden, auf die veränderte Wirtschaftsordnung in der geoökonomischen Ära angewandt werden (siehe Abbildung 1). Die *instrumentelle Dimension* der politischen Macht von Unternehmen habe ich anhand von Konsultationsverfahren der Europäischen Kommission (veröffentlicht über das Onlineportal „Ihre Meinung zählt“)³² zur Verordnung zum Schutz vor wirtschaftlichem Zwang sowie zum Chip-Gesetz untersucht. Das Chip-Gesetz wurde seitens der Wirtschaftsakteure überwiegend unterstützt, während die Verordnung zum Schutz vor wirtschaftlichem Zwang auf gemischtes Feedback stieß. Dies kann zum einen darin begründet liegen, dass ein „Zuckerbrot“ mehr Zuspruch findet als eine „Peitsche“, also die Art des Instruments eine Rolle spielt, zumal die Förderung der Halbleiterproduktion einen konzentrierten Nutzen für die in der EU ansässigen Hersteller wie bspw. Infineon erzeugt.³³ Selbst bei dieser Maßnahme wurden aber durchaus dahingehend Bedenken geäußert, dass die Wertschöpfungskette in der Halbleiterindustrie stark in-

30 Christian Freudlsperger/Sophie Meunier: When Foreign Policy Becomes Trade Policy: The EU's Anti-Coercion Instrument, in: Journal of Common Market Studies 4/2024, S. 1063–1079.

31 Verordnung (EU) 2023/1781 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für Maßnahmen zur Stärkung des europäischen Halbleiter-Ökosystems und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/694 (Chip-Gesetz) vom 13. September 2023, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 229, 18.9.2023, S. 1–53.

32 Europäische Kommission: Ihre Meinung zählt – öffentliche Konsultationen und Rückmeldungen, o. D., abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_de (letzter Zugriff: 11.2.2025).

33 Infineon: Infineon Comments on the European Chips Act Package, 29.4.2022, abrufbar unter: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D17862> (letzter Zugriff: 6.12.2024).

terdependent sei und dies auch auf absehbare Zeit so bleiben werde.³⁴ Entsprechend der für manche Volkswirtschaften und Branchen entstehenden direkten Kosten durch die potenzielle Beschränkung sowohl von Handelszuflüssen und Handelsabflüssen stieß hingegen die Verordnung zum Schutz vor wirtschaftlichem Zwang auch auf Ablehnung. Die in einer offenen Marktwirtschaft ansässigen Dachverbände, bspw. in Schweden,³⁵ äußerten sich kritisch, ebenso Unternehmen mit stark internationalisierten Lieferketten wie BMW.³⁶ Der französische Dachverband der Industrie wie auch die französische Regierung befürworteten das Instrument hingegen.³⁷ Gemäß ihrer heterogenen Mitgliedschaft mussten paneuropäische Dachverbände in ihrer Positionierung widersprüchliche Präferenzen austarieren.³⁸

Die *strukturelle Dimension* habe ich anhand der von der EU verhängten Sanktionen gegenüber Russland untersucht. Angesichts des russischen Überfalls auf die Ukraine ist der Druck auf Unternehmen, ihrer geoökonomischen Verantwortung gerecht zu werden, besonders virulent. Wir können hier also von einem „most likely case“ für einen potenziellen Reputationsverlust ausgehen. Auf politischer Ebene wurden umgehend Maßnahmen ergriffen. Bereits im Februar 2022 verabschiedeten die Mitgliedstaaten der EU ein erstes Sanktionspaket; zuletzt wurde im Dezember 2024 das 15. Sanktionspaket beschlossen.³⁹ Die Motivation dieser Sanktionen ist genuin geoökonomisch, zielen sie doch darauf ab, Russlands Fähigkeit, den Krieg zu finanzieren, zu unterminieren und Russlands politische Elite finanziell zu schwächen. Maßnahmen umfassen bspw. gezielte Sanktionen gegenüber Einzelpersonen, Verbote von Ausfuhren und Investitionen sowie Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen. In der Folge war ein Exodus von Firmen zu beobachten, der von einer Forschungsgruppe an der Yale Universität mithilfe einer Datenbank dokumentiert wird.⁴⁰ Die Erhebung zeigt jedoch auch, dass einige Unternehmen vor allem in infrastrukturbezogenen Branchen mit hohen Investitionen ganz oder teilweise in Russland ökonomisch aktiv geblieben sind. Geografisch wurde die Option des vollständigen Marktaustrittes am häufigsten in Skandinavien und in den baltischen Staaten gewählt, während Unternehmen in südosteuropäischen Ländern stärker in Russ-

34 Martin Pioch: Towards an ambitious, value-adding, and realistic EU Chips Act. Observations and Recommendations by the German Electro and Digital Industry, ZVEI e.V., Juni 2022.

35 Kommerskollegium (National Board of Trade Sweden): Analysis. The EU Proposal for an Anti-Coercion Instrument, Mai 2022, abrufbar unter: <https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2022/the-proposal-for-an-anti-coercion-instrument.pdf> (letzter Zugriff: 3.12.2024).

36 Europäische Kommission: Rückmeldung von: BMW Group, 31.3.2022, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12803-Handel-Mechanismus-um-Zwangsma%C3%9Fnahmen-durch-Nicht-EU-Lander-abzuwenden-und-diesen-entgegenzuwirken/F2959965_de (letzter Zugriff: 6.12.2024).

37 Europäische Kommission: Rückmeldung von: France Industrie, 21.3.2022, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12803-Handel-Mechanismus-um-Zwangsma%C3%9Fnahmen-durch-Nicht-EU-Lander-abzuwenden-und-diesen-entgegenzuwirken/F2939378_de (letzter Zugriff: 6.12.2024).

38 So äußerte sich der Verband BusinessEurope ambivalent. Siehe Europäische Kommission: Rückmeldung von: BusinessEurope, 31.3.2022, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12803-Handel-Mechanismus-um-Zwangsma%C3%9Fnahmen-durch-Nicht-EU-Lander-abzuwenden-und-diesen-entgegenzuwirken/F2958742_de (letzter Zugriff: 6.12.2024).

39 Europäischer Rat/Rat der EU: Die Sanktionen der EU gegen Russland im Detail, 16.12.2024, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions-against-russia-explained/> (letzter Zugriff: 6.12.2024).

40 Jeffrey Sonnenfeld et al.: Business Retreats and Sanctions Are Crippling the Russian Economy, 19.7.2022, abrufbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4167193 (letzter Zugriff: 16.1.2025).

land aktiv geblieben sind. Insgesamt macht der Anteil der Firmen, die teilweise aktiv geblieben sind, den größten Anteil aus, während eine vollständige Fortsetzung der wirtschaftlichen Aktivität nur in wenigen Fällen zutrifft. Die österreichische Raiffeisen Bank z. B. hat ihr Geschäft in Russland aufrechterhalten. Viele Energiefirmen wie etwa Geoplin (Slowenien), Eesti Gaas (Estland), RWE und Wintershall (Deutschland) haben sich für einen teilweisen Marktaustritt entschieden. Den vollständigen Marktaustritt haben Firmen aus unterschiedlichen Branchen gewählt, so im Informations- und Datenverarbeitungssektor das französische Unternehmen Dassault Systèmes sowie die deutschen Firmen TeamViewer und Infineon oder im Bereich Logistik Cargolux aus Luxemburg.

Auch die *diskursive Dimension* kann illustrativ anhand der Positionierung im Kontext des russischen Angriffs auf die Ukraine diskutiert werden. Der Legitimationsdruck ist hier insbesondere für diejenigen Firmen erhöht, die ihre wirtschaftliche Aktivität in Russland teilweise oder vollständig fortgesetzt haben. Eine moralische Pflicht, die Daseinsvorsorge für die Bürger:innen in Russland auch in einer Kriegssituation zu gewährleisten, wurde hierbei sowohl von Stromversorgern wie RWE oder Geoplin als auch von Unternehmen im Segment der Verbrauchsgüter und der Gesundheitsversorgung bemüht. Die Argumentation hierbei war dahingehend, dass die „normale“ Bevölkerung nicht für das Fehlverhalten der politischen Elite abgestraft werden dürfe. Diejenigen Firmen hingegen, die ihre Aktivität teilweise oder vollständig eingestellt haben, übten in der Regel auch öffentlich Kritik an der russischen Führung. So wurde die russische Invasion explizit verurteilt⁴¹ als Akt der Aggression gegen die Ukraine⁴² sowie als im Widerspruch mit internationalem Recht stehend.⁴³ In diesem Zusammenhang wird eine etwaige Mitwirkung von Unternehmen zur Finanzierung des Krieges⁴⁴ abgelehnt sowie eine Wiederherstellung von Frieden und der Einhaltung von Menschenrechten gefordert.⁴⁵ Gleichzeitig betonten diese Firmen, dass sie ihrer Verantwortung, humanitäre Hilfe zu leisten, gerecht würden.⁴⁶ Insgesamt ist das Konzept der sogenannten geökonomischen Verantwortung passend und hilfreich, um diese Neuausrichtung von Wirtschaftsakteuren in ihrer öffentlichen Kommunikation zu erfassen.

41 Neste Corporation: Neste has mostly replaced Russian crude oil with other crudes, 1.3.2022, abrufbar unter: <https://www.neste.com/releases-and-news/oil-products/neste-has-mostly-replaced-russian-crude-oil-other-crudes> (letzter Zugriff: 6.12.2024).

42 Galp: Galp to Suspend Russian oil-product purchases, 3.2.2022, abrufbar unter: <https://www.galp.com/cor/en/media/press-releases/press-release/id/1323/galp-to-suspend-russian-oil-product-purchases> (letzter Zugriff: 6.12.2024).

43 Markus Friberg: Vattenfall stands by Ukraine, 1.3.2022, abrufbar unter: <https://group.vattenfall.com/press-and-media/newsroom/2022/vattenfall-stands-by-ukraine> (letzter Zugriff: 6.12.2024).

44 Galp: Galp to Suspend Russian Oil-Product Purchases, 2022.

45 NXP Newsroom: NXP Statement on Ukraine, 23.10.2024, abrufbar unter: <https://www.nxp.com/company/about-nxp/newsroom/nxp-statement-on-ukraine:NXP-STATEMENT> (letzter Zugriff: 6.12.2024); siehe auch OMV: OMV verfolgt keine Investitionen in Russland mehr, 5.3.2022, abrufbar unter: <https://www.omv.de/de-de/news/220305-omv-verfolgt-keine-investitionen-in-russland-mehr> (letzter Zugriff: 6.12.2024); SAP News: SAP Plans Russia Exit, 19.4.2022, abrufbar unter: <https://news.sap.com/2022/04/sap-plans-russia-exit/> (letzter Zugriff: 6.12.2024).

46 Galp: Galp to Suspend Russian Oil-Product Purchases, 2022; Siemens AG: Siemens stellt Russland-Geschäft ein, 12.5.2022, abrufbar unter: <https://press.siemens.com/global/de/pressemitteilung/siemens-stellt-russland-geschaef-ein> (letzter Zugriff: 6.12.2024).

Die Europäische Union als geoökonomische Macht?

Angeichts der zunehmend geoökonomisch geprägten europapolitischen Agenda, die zumindest teilweise von Wirtschaftsakteuren nachgefragt, implementiert und auch öffentlich unterstützt wird, stellt sich die Frage, inwieweit die EU im Außenverhältnis über entsprechende Machtinstrumente verfügt, um sich in einem neuartigen internationalen Kontext zu behaupten, kurzum: ob die EU als geoökonomische Macht⁴⁷ gesehen werden kann.

Die EU wurde in der Literatur in Abgrenzung zu einer militärischen Macht als zivile Macht,⁴⁸ als normative Macht,⁴⁹ als Marktmacht⁵⁰ sowie als regelsetzende Macht⁵¹ konzeptualisiert. Entsprechend der nur vergleichsweise gering ausgeprägten Kapazität als militärische Macht könnte man davon ausgehen, dass die mit der geoökonomischen Wende einhergehende Versicherheitlichung in der Wirtschaftspolitik für die EU eine besonders gravierende Abkehr der bisherigen Politik, die für sie als Marktmacht vor allem durch liberale Prinzipien geprägt war, darstellt. Ambivalenter steht es um die normative Macht, da das Ergreifen geoökonomischer Maßnahmen gegenüber Drittstaaten auch mit der Verteidigung von Freiheits- und Menschenrechten sowie der demokratischen Ordnung und der Rechtsstaatlichkeit, also Werten, für die sich die EU traditionell eingesetzt hat,⁵² begründet wird. Die Marktmacht der EU ist eine zentrale Ressource, wenn es darum geht, dass geoökonomische Maßnahmen überhaupt greifen und den erwünschten Effekt zeigen. Die EU nimmt, wie von Waldemar Hummer in dieser Zeitschrift untersucht, im Welthandel insbesondere in den Bereichen der Agrar- und Industrieerzeugnisse sowie Dienstleistungen eine dominante Stellung ein.⁵³ In Anbetracht des Status der EU als globale Handels- und Marktmacht kann man durchaus argumentieren, dass das Konzept der geoökonomischen Macht zumindest teilweise den Wesenskern der EU widerspiegelt.⁵⁴ Die Hinwendung der EU zu geoökonomischen Maßnahmen, indem das Prinzip des Wettbewerbs um Macht und internationale Sicherheitsüberlegungen in die Sphäre der Wirtschaftspolitik übertragen wurde,⁵⁵ verfolgte insbesondere die Zielsetzung, eine offene strategische Autonomie⁵⁶ von anderen Wirtschaftsmächten zu erzielen, insbesondere von China und den USA. In ihrer kontrastierenden Untersuchung der Realisierung der strategischen Autonomie in den Bereichen der Wirtschafts- und Sicherheitspolitik konnten Ana E. Juncos und Sophie Vanhoonacker zeigen, dass das Prinzip zwar im Bereich der internationalen Wirtschaftspolitik sehr viel stärker von

47 Siehe hierzu auch Haroche: *Goeconomic Power Europe*, 2024.

48 Hedley Bull: *Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms*, in: *Journal of Common Market Studies* 2/1982, S. 149–170.

49 Ian Manners: *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2002, S. 235–258.

50 Chad Damro: *Market power Europe*, in: *Journal of European Public Policy* 5/2012, S. 682–699.

51 Anu Bradford: *The Brussels Effect*, in: *Northwestern University Law Review* 1/2012, S. 1–67.

52 Manners: *Normative Power Europe*, 2002, S. 243.

53 Hummer: „Trade Enforcement Regulation“, „Anti-Coercion Instrument“ und „Single Market Emergency Instrument“, 2023.

54 Haroche: *Goeconomic Power Europe*, 2024, S. 943.

55 Freudlsperger/Meunier: *When Foreign Policy Becomes Trade Policy*, 2024.

56 Ana E. Juncos/Sophie Vanhoonacker: *The Ideational Power of Strategic Autonomy in EU Security and External Economic Policies*, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2024, S. 955–972; Hummer: „Trade Enforcement Regulation“, „Anti-Coercion Instrument“ und „Single Market Emergency Instrument“, 2023.

den bisherigen Zielsetzungen abwich als im Bereich der Sicherheitspolitik, sich aber aufgrund der Führungsrolle der Europäischen Kommission und ihrer Durchgriffsmöglichkeiten als wirkungsmächtiger erwies.⁵⁷ Darüber hinaus stellt sich natürlich die Frage, wie wirkungsmächtig die EU als geoökonomische Akteurin im Vergleich zu den beiden großen Wirtschaftsmächten China und USA ist. So sind Maßnahmen, die den Zugriff auf den großen europäischen Binnenmarkt etwa durch Importbeschränkungen begrenzen, durchaus als wirkungsmächtig einzustufen. Je nach Marktstellung in einzelnen Branchen sind Exportbeschränkungen z. B. im Bereich hochentwickelter Technologien wenig schlagkräftig, wenn Hersteller aus Drittstaaten die europäische Konkurrenz hinsichtlich ihrer Wettbewerbsfähigkeit bereits eingeholt haben. Auch fehlt es der EU als vorrangig regelsetzende Akteurin mit recht begrenzten finanziellen Eigenmitteln⁵⁸ an der entsprechenden Handlungsfähigkeit vor allem im Bereich von Besteuerung oder massiven Subventionsprogrammen. Das europäische Chip-Gesetz bspw. besitzt im Vergleich zum US-amerikanischen Pendant mangels einer steuerpolitischen Komponente wenig Durchschlagkraft. Der Status der EU als regelsetzende Macht wiederum würde erwartungsgemäß dazu führen, dass von der EU ergriffene Maßnahmen mit einer geoökonomischen Ausrichtung auch außerhalb der EU Wirkung zeigen, indem sich Drittstaaten oder auch große Unternehmen an europäischen Maßnahmen orientieren.⁵⁹ Dieser „Export“ europäischer Rechtsetzung und Regularien kann die Machtstellung der EU aber nur indirekt stärken, nämlich dort, wo die EU gemäß der zögerlichen Geopolitisierung nach wie vor das Ziel verfolgt, die Grundprinzipien des Freihandels aufrechtzuerhalten. Wo hingegen durch die regelsetzende Macht der EU die Hinwendung zu geoökonomischen Maßnahmen auch außerhalb der EU forciert wird, kann dies mittel- bis langfristig im Umkehrschluss die Marktmachtstellung der EU unterminieren.

Die Implikationen einer geoökonomischen Wende

Die Hinwendung global wichtiger Wirtschaftsmächte sowie der EU selbst zu einer geoökonomischen Ausrichtung stellt in der internationalen Wirtschaftspolitik eine gravierende Zäsur dar. Nicht zuletzt die Blockade in der Welthandelsorganisation⁶⁰ hat gezeigt, dass die bisherige Funktionslogik aus den Angeln gehoben wurde. Insbesondere die wirtschaftspolitische Neuausrichtung der Regierungen unter Xi Jinping in China sowie Donald Trumps erste Amtszeit in den USA haben zu dieser Zäsur beigetragen und die Rolle der EU als Verfechterin einer liberalen Marktordnung und des Freihandels unterminiert. Gleichzeitig verfügt die EU als Marktmacht und als regelsetzende Macht über die Durchsetzungskraft und das Instrumentarium, die notwendig sind, um sich im Machtkampf in der geoökonomischen Ära zu behaupten. Die zuletzt von der EU ergriffenen Maßnahmen wie die EU-Verordnung über das Screening ausländischer Direktinvestitionen, die Verordnung zum Schutz der EU vor wirtschaftlichem Zwang, das europäische Chip-Gesetz sowie die Sanktionen gegen Russland deuten auf eine Neuori-

⁵⁷ Juncos/Vanhoonacker: The Ideational Power of Strategic Autonomy, 2024.

⁵⁸ Giandomenico Majone: The rise of the regulatory state in Europe, in: West European Politics 3/1994, S. 77–101.

⁵⁹ Anu Bradford: The Brussels Effect. How the European Union Rules the World, Oxford 2020.

⁶⁰ Siehe auch Hummer: „Trade Enforcement Regulation“, „Anti-Coercion Instrument“ und „Single Market Emergency Instrument“, 2023.

entierung der europäischen Wirtschaftspolitik hin. Gleichzeitig sind die Handlungsmöglichkeiten der EU als regelsetzender Staat im Vergleich etwa zu den Wirtschaftsmächten China oder USA begrenzt. Die Behauptung Europas im Verhältnis zu diesen beiden großen Wirtschaftsmächten ist aufgrund der Vielstimmigkeit der Positionierungen von 27 Mitgliedstaaten problematisch und wird dadurch verkompliziert, dass mitgliedstaats- und branchenspezifisch eine mehr oder weniger große wirtschaftliche Abhängigkeit von China besteht, während sich eine stärkere Loslösung von den USA angesichts der sicherheitspolitischen Abhängigkeiten der EU auch unter einer erneuten Amtszeit von Trump nur schwer realisieren lässt. Zudem wird innereuropäisch ein Austarieren der Positionen angesichts der aktuellen Führungsschwäche der beiden großen Mitgliedstaaten Deutschland und Frankreich sowie dem Machtgewinn europaskeptischer Parteien im Europaparlament und in nationalen Regierungen immer schwieriger.

Neben dem Fokus auf der Handlungsfähigkeit der EU im geoökonomischen Kontext⁶¹ sind die Handlungsoptionen von europäischen Unternehmen und ihren Verbänden in einem veränderten Umfeld ein Phänomen, das es zu untersuchen lohnt. Wir haben gesehen, dass Wirtschaftsakteure geoökonomische Maßnahmen unter gewissen Umständen nachfragen und unterstützen. Sie tun dies insbesondere dann, wenn sie nicht in einer international eng verzahnten Wertschöpfungskette verankert sind und wenn es sich um Maßnahmen einer industriepolitischen Förderung mit konzentriertem Nutzen handelt.

Für die künftige Europaforschung wirft die Hinwendung zu geoökonomischen Maßnahmen spannende Fragen auf. Wie von Herranz-Surrallés u. a. sowie Bauerle Danzmann und Meunier in jüngsten Beiträgen⁶² aufgezeigt, stellt sich neben der Frage, ob und wie weit sich die EU als geoökonomische Akteurin positioniert und wir mittel- und langfristig tatsächlich eine geoökonomische Wende beobachten, auch die Frage, wie dies zurückwirkt auf die internationale Ordnung. Eine wesentliche Schlussfolgerung ist hierbei sicherlich, dass eine zunehmende Hinwendung zu einer geoökonomischen Ordnung einen verstärkenden Effekt hat und eine Rückkehr zur liberalen Ordnung umso unwahrscheinlicher wird, je stärker diese Neuausrichtung sich manifestiert.⁶³ Dies trifft vor allem zu für Maßnahmen, die einer tiefgreifenden Geopolitisierung zugeordnet werden können; aber auch Aktivitäten im Sinne einer zögerlichen oder oberflächlichen Geopolitisierung werden dazu führen, dass Handelspartner ähnliche Maßnahmen in Erwägung ziehen und ergreifen. Bauerle Danzmann und Meunier haben außerdem zu Recht darauf hingewiesen, dass die Hinwendung zu einer geoökonomischen Logik mit einem massiven Vertrauensverlust unter Handelspartnern einhergeht.⁶⁴ Diese verstärkenden Effekte stellen die EU als Protagonistin einer liberalen und multilateralen globalen Ordnung vor ein Dilemma, wenn sie sich als (Markt-)Macht in einer geoökonomischen Ära behaupten will. Darüber hinaus vermag die Hinwendung zu einer geoökonomischen Agenda zwar im Außenverhältnis auf die Mitgliedstaaten der EU eine einigende Wirkung haben. Die

61 Siehe hierzu auch Herranz-Surrallés/Damro/Eckert: The Geoeconomic Turn of the Single European Market?, 2024.

62 Herranz-Surrallés/Damro/Eckert: The Geoeconomic Turn of the Single European Market?, 2024; Bauerle Danzmann/Meunier: The EU's Geoeconomic Turn, 2024.

63 Siehe Herranz-Surrallés/Damro/Eckert: The Geoeconomic Turn of the Single European Market?, 2024, S. 931.

64 Bauerle Danzmann/Meunier: The EU's Geoeconomic Turn, 2024, S. 1115.

umverteilenden Effekte diverser geoökonomischer Maßnahmen werden sich aber erst noch zeigen und können Gegenstand neuer Spannungen und Zerwürfnisse im Innenverhältnis werden. Insofern wird auch die „politics“-Dimension einer geoökonomischen Wende ein wichtiges Themenfeld für die künftige Europaforschung sein.