

4

2023 /

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

INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG

- 4.1** ↘ Handel und Frieden im Kontext institutioneller Friedenssicherung
- 4.2** ↘ Verflechtung, Entflechtung oder etwas anderes?
Friedensstrategische Implikationen von Handel mit Blick auf China

↓ EMPFEHLUNGEN

4

104

- 1 Frieden verträgt nur wenig Entflechtung** Breite ökonomische Entflechtung ist friedenspolitisch kontraproduktiv: Sie untergräbt die Hemmnisse gegenüber einem Waffengang und minimiert die Möglichkeiten politischer Einflussnahme.
- 2 Wirtschaftliche Verflechtung nicht der Wirtschaft überlassen** Asymmetrische Verflechtung wird immer wieder politisch instrumentalisiert, darum müssen Verflechtungsprozesse politisch gestaltet und begleitet werden. Die China-Strategie der Bundesregierung ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung.
- 3 Gezielt eigene Verletzlichkeiten abbauen** Flexibilisierung sowie der Aufbau von Vorhaltekapazitäten können notwendig sein, um extreme asymmetrische Verletzlichkeiten abzumildern. Dafür ist die systematische, regelmäßige Prüfung von Handelsfeldern auf massive Abhängigkeiten notwendig, die sich an verlässlichen Kriterien orientiert, nicht an politischen Wahrnehmungen.
- 4 Handel nur mit Freunden und Nachbarn ist keine plausible Strategie** Der Abbau von Verletzlichkeit durch Friend- oder Nearshoring ist unrealistisch, da problematische Komponenten und Güter zu meist außerhalb der eigenen Region oder gleichgesinnter Staaten liegen oder ihre Herstellung zu prohibitiv hohen Kosten erfolgt.
- 5 Polarisierung nicht anheizen, sondern abbauen** Verflechtung ausschließlich mit gleichgesinnten Demokratien trägt zur Ausgrenzung anderer Staaten bei. Die Bundesregierung sollte gezielt Ländern im Globalen Süden attraktive Handelspartnerschaften anbieten und so neue „Freundschaften“ schließen.
- 6 Wertegebundene Außenpolitik darf kein Dogma werden** Benötigte Rohstoffe kommen oftmals dort vor, wo wenig oder keine Demokratie herrscht. Die Bundesregierung muss ein differenziertes Konzept wertegebundener Außenpolitik vorlegen, um auszuloten, mit wem und wie weit Handelspartnerschaften denkbar sind.
- 7 In der Weltwirtschaft zählt Gewicht, darum europäisch handeln** Eine Chinastrategie sollte nicht als unilaterale, sondern gesamteuropäische Strategie angelegt werden, um nachhaltig wirken zu können. Die deutsche Chinastrategie sollte den 2019 skizzierten Konsens der Europäischen Union (EU) zu China nicht unnötig verlassen.
- 8 Zukünftige Handelsstrategie nicht auf China begrenzen** Eine strategische Neuausrichtung der Handelsstrategie muss über China hinausgehen und darlegen, wie Deutschland und Europa sich weltwirtschaftlich positionieren, um Frieden und Zusammenarbeit zu fördern.
- 9 Institutionelles Interdependenzmanagement fördern** Verflechtung muss politisch gestaltet werden. Die Welthandelsorganisation (WTO) muss reformiert werden und einen variablen Rahmen bieten: Unterschiedliche Interessen müssen abgebildet und Staaten auf gemeinsame Normen und Verfahren verpflichtet werden.

INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG /

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

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).

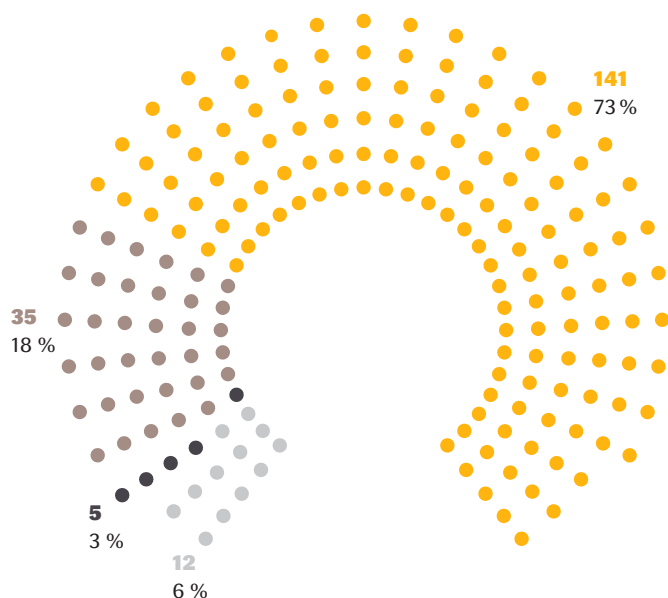
19 Abstimmungen in der VN-Generalversammlung (2022 und 2023)

Quelle → 4/121

Ja Enthaltung
Nein Abwesend

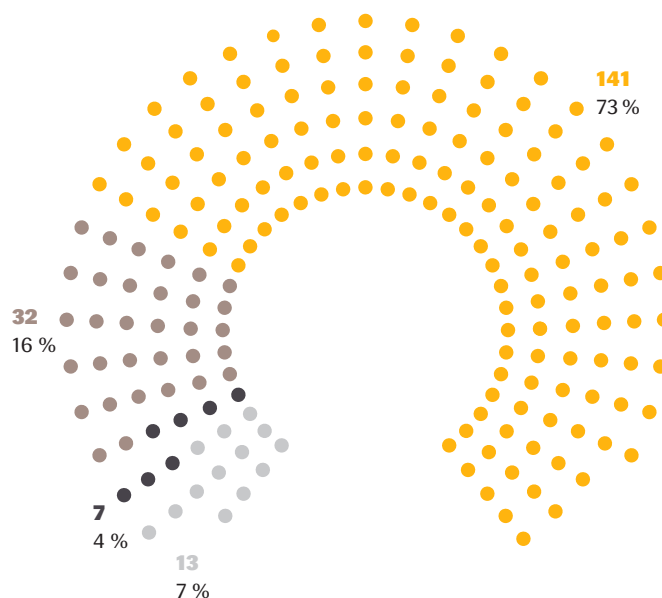
Uniting for Peace

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.

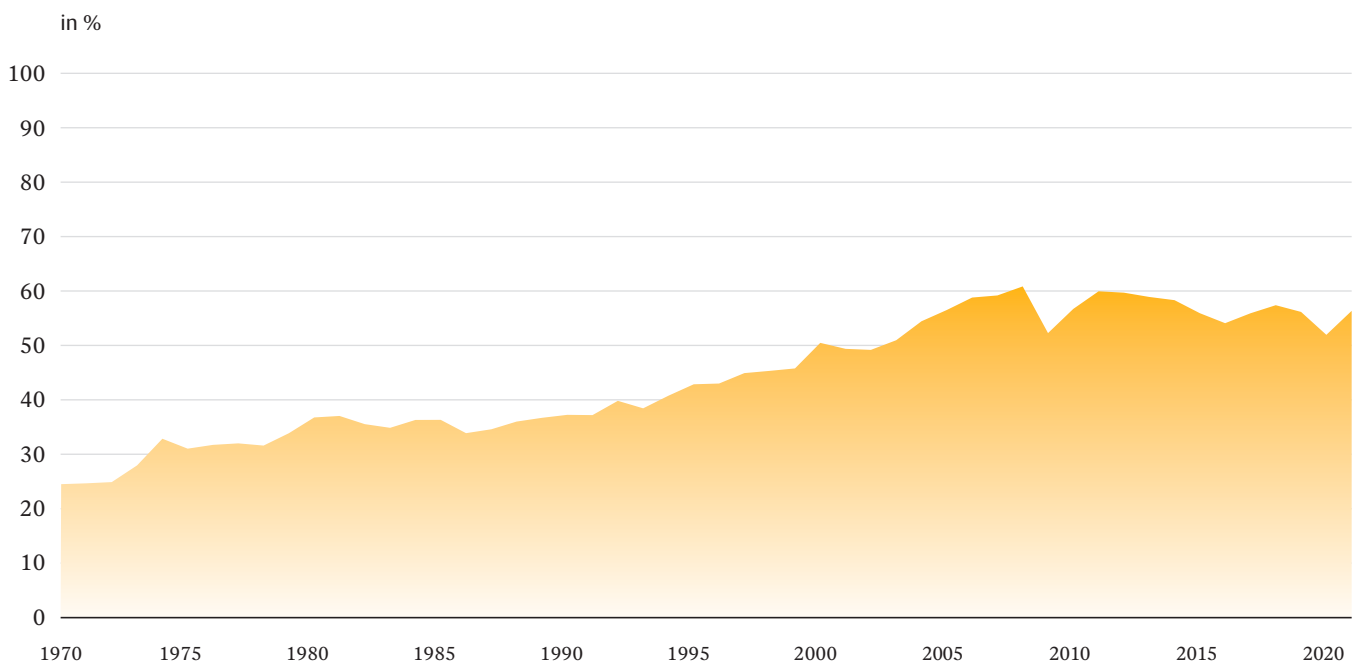
Verletzlichkeit
ist politisch
problematisch

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 wahrscheinlicher 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).

4
110

Als Paradebeispiel für diese Art positiver Interdependenzbeziehungen gilt die europäische Integration, die die verfeindeten Staaten Europas über den zaghafte 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 Integrationsritten 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.

4.2 ✓ Verflechtung, Entflechtung oder etwas anderes? Friedensstrategische Implikationen von Handel mit Blick auf China

4
112

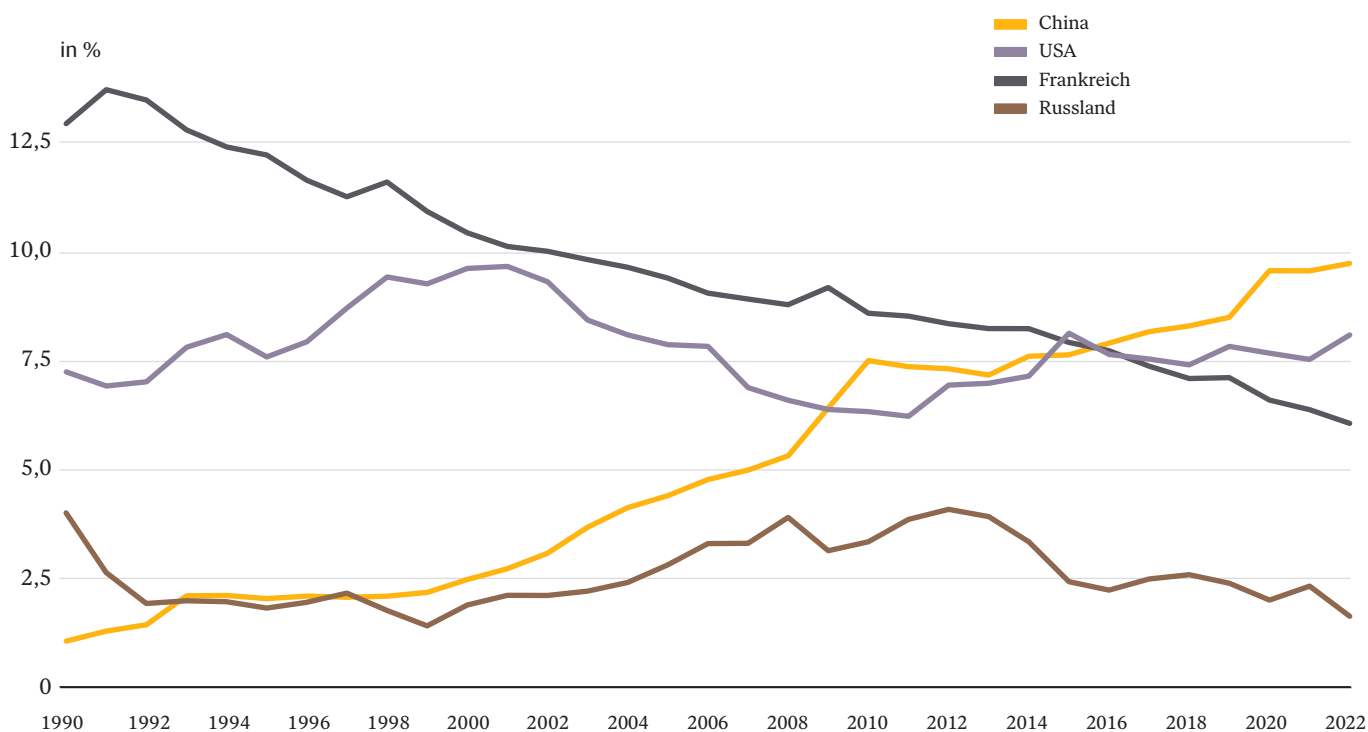
Die wirtschaftlichen Begleiterscheinungen von Russlands Angriffskrieg, aber auch ihre gezielte Instrumentalisierung, haben weltwirtschaftlich eine neue Ära eingeleitet, in der geopolitische Strategien eine deutlich größere Rolle spielen. Wie lässt sich diese Ära friedenspolitisch gestalten, ohne die Frontstellung zwischen dem politischen Westen und „dem Anderen“ noch weiter zu verstärken? In der Debatte geht es in erster Linie darum, aus der Konfrontation mit Russlands Aggression Lehren zu ziehen für eine zukünftige Handelsstrategie gegenüber Autokratien – insbesondere mit Blick auf das Verhältnis zu China. Gegenwärtig bereitet die Bundesregierung eine eigene Chinastrategie zu diesen Fragen vor. Der Fokus auf China liegt nahe, weil es erstens in Territorialkonflikte mit mehreren Nachbarländern verstrickt ist, worin ein latentes oder sogar akutes Kriegsrisiko liegt. Zweitens ist die wirtschaftliche Verflechtung zwischen Deutschland und China ungleich größer als die mit Russland – die bilateralen Handelsvolumen betragen 2021 etwa 247 Mrd. € mit China gegenüber 60 Mrd. € mit Russland; 9,6 % beziehungsweise 2,3 % des deutschen Außenhandels (→ Destatis 2023).

Deutschlands
Verflechtung mit
China ist größer
als mit Russland

Die Anteile ausgewählter Staaten am deutschen Außenhandel verdeutlichen die stetig steigende Bedeutung Chinas als Handelspartner sowie den vergleichsweise geringen Anteil Russlands → **22**/112. Seit 2020 ist China außerdem der größte Handelspartner der EU – noch vor den USA. Würden Deutschland und die EU im Falle eines aggressiven chinesischen Vorgehens etwa gegenüber Taiwan analoge Sanktionen verhängen, würde dies entsprechend größere eigene Opfer erfordern. Als Konsequenz mehrten sich 2022

22 Deutscher Außenhandel mit ausgewählten Staaten (1990–2022)

Quelle → 4/121



Forderungen, Verflechtungen schon im Vorfeld möglicher Konflikte zu reduzieren, um die eigene Verwundbarkeit zu mindern und im Ernstfall Handlungsfreiheit zu bewahren (→ Benner/Fix 2022). Unter dem Primat, „Abhängigkeiten“ zu beseitigen, wird eine wirtschaftliche Zusammenarbeit mit China inzwischen oft kritisch oder gar als sicherheitspolitisches Problem gesehen. Der heftige regierungsinterne Streit um die Minderheitsbeteiligung einer chinesischen Reederei an einem Terminal des Hamburger Hafens war hierfür ein prominentes Beispiel.

Diese veränderte Wahrnehmung führt zu verschiedenen Modellen einer zukünftigen Verflechtungsstrategie gegenüber China. Sie sollen mithilfe der Forschungserkenntnisse zu Interdependenz im Folgenden kritisch diskutiert werden. Welches Modell ist aus friedenspolitischer Sicht sinnvoll? Kann man weiterhin darauf bauen, dass wirtschaftliche Verflechtung per se eine Hemmschwelle für Konflikte darstellt und sie entsprechend bedenkenlos vorantreiben? Sollte man stattdessen eine generelle wirtschaftliche Entflechtung gegenüber China anstreben und vermehrt auf Handelsverflechtungen mit gleichgesinnten Demokratien, ein sogenanntes „Friendshoring“, setzen? Oder besteht die Lösung in der Konzentration auf bestimmte neuralgische Punkte und Güterkategorien, in denen überproportionale Abhängigkeiten von China bestehen?

VERFLECHUNGSRISIKEN MIT CHINA?

Zunächst ist eine Bestandsaufnahme des Status Quo notwendig. Deutschland und China sind zwei große, diversifizierte und auf globale Lieferketten angewiesene Volkswirtschaften, deren Handel sich für beide Seiten nur schwerlich politisch instrumentalisieren lässt. Für Deutschland ist China inzwischen der wichtigste bilaterale Handelspartner. Gemäß der Daten des Statistischen Bundesamts (→ Destatis 2023) haben 2021 Exporte nach China 7,5 % der Gesamtsumme ausgemacht; bei den Importen beträgt die Quote 11,9 %. Laut entsprechenden chinesischen Statistiken (→ GACPRC 2023) macht Deutschland 3,4 % der eigenen Exporte und 4,5 % der Importe aus. Dieser Unterschied ist vor allem Chinas größerem BIP und seiner traditionellen Verflechtung mit den USA und asiatischen Staaten geschuldet; klar ist aber, dass beide Wirtschaften global hochgradig vernetzt und diversifiziert sind. Betrachtet man Deutschland zudem als Teil des gemeinsamen EU-Wirtschaftsraums, der sanktionspolitisch kollektiv handelt, so verschieben sich die strukturellen Kräfteverhältnisse deutlich: Die EU ist mit 14,2 % der chinesischen Exporte und 11,3 % der Importe wiederum Pekings wichtigster Handelspartner.

Asymmetrien
im Handel mit China
zugunsten der
deutschen Wirtschaft

In der Struktur des Gesamthandels ergeben sich eher Asymmetrien zugunsten der deutschen Wirtschaft. Diese exportiert nach China vor allem Kraftfahrzeuge und deren Teile (insgesamt 26,6 Mrd. €; → Destatis 2023) sowie zahlreiche Güter aus dem Bereich Maschinen- und Anlagenbau (21 Mrd. €). In dieser Kategorie finden sich Spezialmaschinen für den industriellen, medizinischen und landwirtschaftlichen Bereich, die in China selbst nicht in gleicher Qualität produziert werden und deren Wegfall entsprechende Produktivitätsminderungen zur Folge hätten. Aus China werden hingegen vor allem

elektronische Konsumgüter wie Computer (17,7 Mrd. €) und Mobiltelefone (12,2 Mrd. €) importiert, deren Endfertigung traditionell der „Weltfabrik“ obliegt, prinzipiell aber auch an anderen Standorten wie Indien oder Südostasien praktikabel ist. Umgekehrte Asymmetrien finden sich dagegen beispielsweise im Bereich seltener Erden, die zu einem Großteil aus China kommen.

Diese Fakten decken sich mit den Diskursen, die in China über die wirtschaftliche Sicherheit des Landes geführt werden. Diese sehen in einer Abkopplung von globalen Lieferketten und dem Entzug fortgeschrittener westlicher Technologien massive Risiken für die eigene Zukunft. Insbesondere die US-Politik, China in strategisch relevanten Bereichen wie der Halbleiterindustrie zu sanktionieren und Alliierte zu ähnlichen Schritten zu drängen, ist eine Bedrohung für die chinesische Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit. In seiner Ansprache vor dem 20. Parteikongress im vergangenen Jahr verwies Xi Jinping mehrfach auf die Notwendigkeit, „in Wissenschaft und Technologie autark zu werden“, da man nur so das ambitionierte Ziel erreichen könne, bis 2035 zu den hochentwickelten Ländern aufzuschließen. Wo sich die deutsche Abhängigkeitsdebatte auf den möglichen Verlust eines wichtigen Absatzmarktes konzentriert, steht für Chinas Führung ein politisches Großziel auf dem Spiel, an dessen Erreichen sie ihre eigene Legitimität gekoppelt hat. Diese Wahrnehmung der eigenen Verwundbarkeit zeigt, dass China in möglichen Auseinandersetzungen mit großen, technologisch weiter fortgeschrittenen Handelspartnern ungleich mehr zu verlieren als zu gewinnen hat, und sich selbst als Opfer von strategischer Entflechtung und des Einsatzes von „Interdependenz als Waffe“ sieht.

Angesichts dieser strukturellen Benachteiligung kann eine Asymmetrie zu Chinas Gunsten nur für wenige ausgewählte Bereiche identifiziert werden. Sie besteht, wenn überhaupt, eher in einem Willen Chinas, enorm hohe Kosten in Kauf zu nehmen, vor allem wenn es darum geht, Kontrolle über Taiwan wiederzuerlangen. Für die regierende Kommunistische Partei ist dies zweifellos ein symbolisch sehr wichtiges Ziel. Diese Konfliktegefahr ist real und damit auch das Szenario, auf das Deutschland mit der Verhängung von Sanktionen reagieren müsste. Hierzu gibt es zwar keine formale Verpflichtung oder spezifische Ankündigung der Bundesregierung, allerdings bestünde im Fall der Fälle erheblicher politischer Druck vonseiten der Öffentlichkeit und verbündeter Staaten wie den USA.

Gerade vor dem Hintergrund dieses Szenarios sollte eine zukünftige Handelsstrategie gegenüber China die Balance zwischen drei Zielen finden: Einerseits müssen neuralgische Punkte vor allem bei Importen aus China identifiziert und eliminiert werden, die sich im Konfliktfall als politisches Druckmittel gegen Deutschland und die EU nutzen ließen. Andererseits sollte eine künftige Handelsstrategie einen positiven Beitrag zum Erhalt des friedlichen Status Quo in Ostasien leisten. Nicht zuletzt aus Abschreckungsgründen ist es wichtig, dass für den Fall steigender Spannungen glaubwürdige Sanktionsdrohungen bestehen. Ein präemptiver, genereller Abbau von Handelsbeziehungen würde dieses Einflussmittel aus der Hand geben. Schließlich muss eine solche Strategie darauf achten, die Frontstellung zwischen dem Westen und China nicht noch weiter zu verschärfen.

Einflussmöglichkeiten
durch Handelsbeziehungen
nicht aus der Hand geben

Im Folgenden werden diese Optionen diskutiert – bezogen auf China selbst, aber auch in ihren breiteren Auswirkungen. Dabei zeigt sich, dass die Extrempunkte des Spektrums möglicher Strategien – eine generelle wirtschaftliche Entflechtung und der unregulierte Wildwuchs – friedensstrategisch wenig tauglich sind. Wichtiger wird es sein, kontrollierte, minimalinvasive Entflechtungen in neuralgischen Handlungsfeldern vorzunehmen und diese mit Verflechtungsangeboten an Länder aus dem Globalen Süden zu koppeln.

1 Decoupling/breite Entflechtung Entflechtung bezeichnet eine grundlegende Veränderung der Handelsstrategie Deutschlands und Europas, die auf die generelle Reduktion des China-Anteils am eigenen Außenhandel abzielt. Decoupling wird zwar politisch überwiegend abgelehnt, findet aber immer häufiger Eingang in die Debatte. Auch wenn kaum jemand ernsthaft ein Decoupling vorschlägt, werden teils Erwartungen geweckt, dass eine entsprechend ausgestaltete Politik den China-Anteil am Außenhandel signifikant reduzieren oder sogar wirtschaftliche Autarkie herstellen könnte.

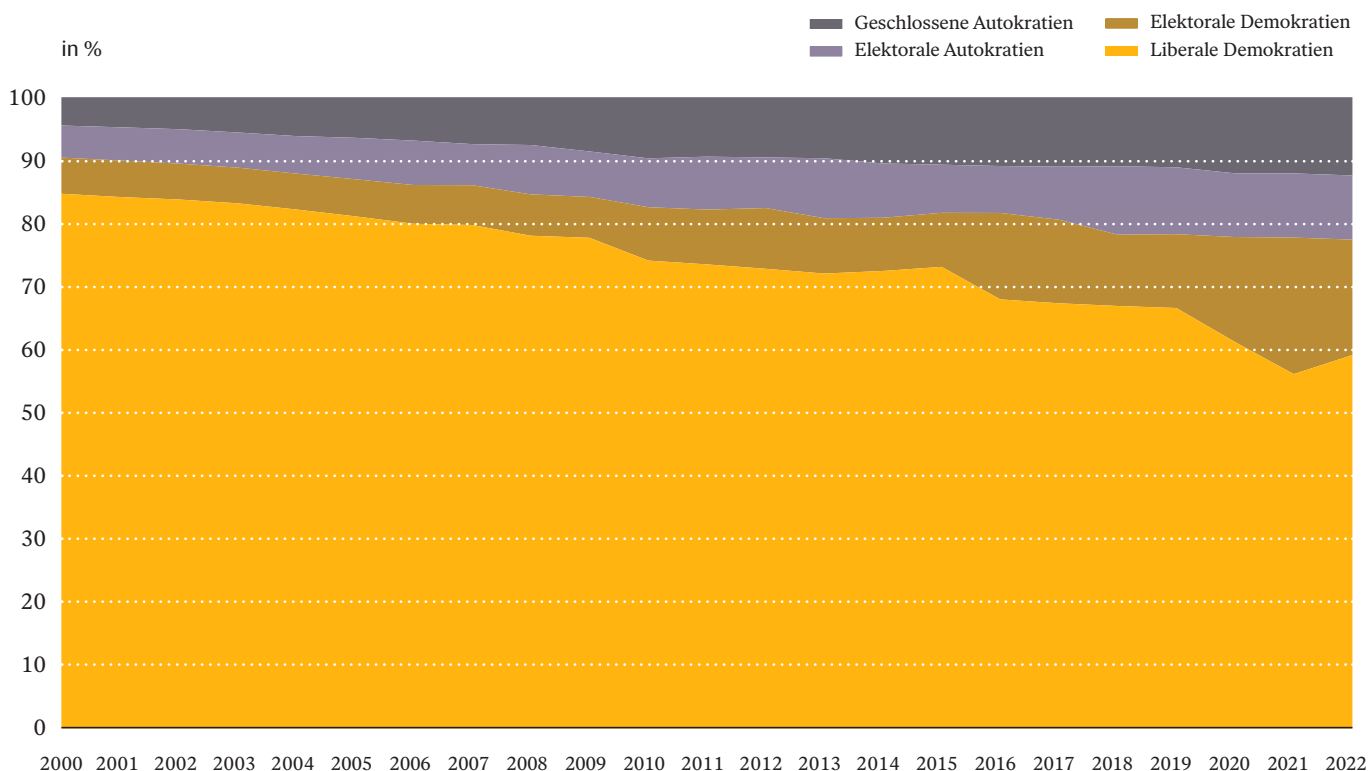
Vor dem Hintergrund eines möglichen militärischen Konflikts um Taiwan sollen gemäß dieser Position Verflechtungen präventiv rückgebaut werden. Unternehmen sollen ihre Produktionsstätten an andere Standorten verlagern und alternative Lieferant:innen für Rohstoffe und Schlüsselkomponenten ihrer Wertschöpfungsketten suchen. Decoupling verbindet sich mit Ideen von Wirtschaftsautarkie, die aber nicht mehr – historisch vertrauter – national verstanden, sondern zusehends regional (On- und Nearshoring) oder politisch begriffen werden (Friendshoring). On- und Nearshoring beschreiben Strategien der Rückverlagerung von Produktionsstätten und Absatzmärkten in den Nationalstaat oder das benachbarte Ausland. Mit Blick auf Europa geht es dabei zumeist um die EU. Nationale und europäische „Champions“ sollen aufgebaut werden, um in kritischen Bereichen und Schlüsseltechnologien dafür zu sorgen, dass Europa nicht in Abhängigkeit geraten kann. Friendshoring, das auf eine Überlegung der US-amerikanischen Finanzministerin Janet Yellen zurückgeht, meint ein Handelsmodell, das Handelsströme umleitet und den Handel mit Gleichgesinnten – gemeint sind zumeist Demokratien – in den Mittelpunkt stellt. Der Abbau von Handelsverflechtungen mit China (und anderen Autokratien) würde darin münden, Handelsbeziehungen mit demokratischen Staaten aufzubauen und zu intensivieren. Der deutsche Außenhandel findet zunehmend mit Staaten statt, deren Regimetypp stetig autokratischer wird: Fand 2000 noch etwa 84 % des deutschen Handels mit anderen liberalen Demokratien statt, sind es heute 59 % → **23**/116. Dieser Trend ergibt sich einerseits aus der Vertiefung von Handelsbeziehungen mit Autokratien (vor allem China; 9,7% des deutschen Außenhandels 2022, → **22**/112 und andererseits aus der Illiberalisierung von zuvor liberalen Demokratien (unter anderem Polen; 5,5 % des Außenhandels 2022).

Die Idee einer breiten Entflechtung ist – stark vereinfacht – ein Plan für wirtschaftliche Autarkie, der sich realiter nicht vollständig verwirklichen lassen wird. Dennoch wird eine wachsende Autarkie auf beiden Seiten den Verlust der verbleibenden Beziehungen für beide Seiten immer leichter machen. Das wäre aber kein positiver Beitrag zum Erhalt des Status Quo in Ostasien, sondern würde aus deutscher Sicht lediglich einen Schutz gegenüber den Konsequenzen seines Zusammenbruchs darstellen. Entflechtung oder Decoupling ist eine Strategie, um zukünftige Kosten eines einseitigen Abbruchs einer Interdependenzbeziehung präventiv abzufedern. Dadurch nimmt sie der anderen Seite aber auch genau die Anreize, die sie von gewalttätigen Handlungen abhalten sollen, nämlich das Interesse daran, gewinnbringende Handelsbeziehungen aufrechtzuerhalten.

Darüber hinaus geht eine Entflechtung potenziell mit enormen Kostensteigerungen für Deutschland und Europa einher, weil sie zentrale Absatzmärkte abschneidet und gleichzeitig kostengünstige Produktionsstätten ausschließt. On- oder Nearshoring bedeutet für Europa teils deutlich höhere Produktionskosten und birgt zudem das unzureichend diskutierte Problem, dass wichtige Rohstoffe und Komponenten in Wertschöpfungsketten in diesen geografischen Räumen nicht verfügbar sein werden. Das gilt auch für die verwandte Strategie des Friendshorings, also die Konzentration von Handelsbeziehungen auf gleichgesinnte Demokratien. Diese Variante erhöht zwar den geographischen Radius erheblich, wird das Problem aber nicht in allen Fällen lösen können. Sie fügt sogar noch eine weitere Schwierigkeit hinzu, da Rohstoffvorkommen nicht mit Demokratievorkommen korrelieren. Rohstoffe, insbesondere wenn sie wertvoll und leicht

23 Deutscher Außenhandel nach Regimetyp des Partnerlandes (2000–2022)

Quelle → 4/121



abzubauen sind, kommen vor allem in Regionen mit schwacher Staatlichkeit und geringer Demokratiequalität vor. Zudem grenzt Friendshoring aus: Je mehr der Handel sich auf Demokratien konzentriert, die gegenwärtig nicht einmal die Hälfte aller Staaten ausmachen, desto stärker werden Staaten ausgegrenzt und herabgesetzt, die aus Sicht westlicher Demokratien nicht demokratisch sind. Das birgt in der gegenwärtig ohnehin polarisierten Weltlage eher mehr als weniger Konfliktpotenzial. Zudem basieren Wirtschaftsbeziehungen auf langfristigen Perspektiven, während sich die politische Situation in Partnerländern (sowohl die „Freundlichkeit“ amtierender Regierungen als auch der demokratische Charakter des politischen Systems) kurzfristig ändern kann.

2 Unregulierte Verflechtung Auch der Kontrapunkt einer unregulierten Verflechtung mit China findet sich nur selten in Reinform. Er entspringt der Unternehmenswelt, die die Alternativlosigkeit der ökonomischen Verflechtung zwischen Deutschland/Europa und China in das Zentrum ihrer Überlegungen stellt. Annäherungsweise kommt diese Idee in einer Stellungnahme von acht deutschen Spitzenmanager:innen aus dem November 2022 zum Ausdruck, die Deutschlands und Europas wirtschaftliche Entwicklung und zukünftige Wettbewerbsfähigkeit auf die starke Verflechtung mit China zurückführen und Arbeitsplätze und Innovationskraft gefährdet sehen, sollte es zu einem Rückzug kommen. Obwohl sie einen differenzierten Kurs gegenüber China unterstützen, plädieren sie zugleich für die Pflege der bestehenden und sogar für die gezielte Forcierung weiterer Vernetzung, um Projekte in beiderseitigem Interesse zu verwirklichen. In dieser Idee kommt auch die Sorge zum Ausdruck, dass ein Rückzug aus China (decoupling) dazu führen würde, dass andere Staaten, etwa aus dem Nahen Osten, in die Lücke springen und Deutschland und Europa insgesamt wirtschaftlich zurückfallen (→ Bruder Müller et al. 2022).

Als institutionelle Friedensstrategie schneidet auch diese Idee schwach ab. Das liegt zum einen daran, dass hinter einem solchen Kurs eigentlich kein politisches Konzept steht, sondern sich dieser aus rein (privat-)wirtschaftlichen Interessen speist. Das zentrale Argument für eine unregulierte Verflechtung ist, dass mit einer Entkopplung Kosten und Wohlfahrtsverluste einhergehen, die sich niemand leisten wolle. Es ist ein Wettbewerbsargument. Gerade die Erfahrung mit Russland hat aber gezeigt, dass Verflechtung nicht rein wirtschaftlich gelesen werden kann: Sie hat politische Implikationen und muss deshalb auch politisch bearbeitet werden. Solange das in der Verflechtung mit China nicht gelingt, ist ein simples „Weiter so“ problematisch.

3 Kontrollierte Ent- und Verflechtung Wenn die beiden zuvor diskutierten Ideen nicht tragfähig sind, muss es darum gehen, gezielt Konflikttreiber abzumildern und friedensförderliche Aspekte von Verflechtung zu stärken. Das lässt sich im Sinne einer kontrollierten Ent- und Verflechtungsstrategie erreichen. Formen stark asymmetrischer Verflechtungen sollten abgebaut werden, ohne den Handel mit China komplett infrage zu stellen. Im Sinne der Interdependenzforschung geht es darum, nicht wirtschaftliche Interdependenz per se, sondern die eigene Verletzlichkeit zu reduzieren.

Dafür müssen alle Verflechtungsbeziehungen mit China differenziert geprüft und in kritischen Handlungsfeldern wie Infrastrukturen, Rohstoffen und Schlüsseltechnologien durch Flexibilisierung und den Aufbau von Vorhaltekapazitäten (Stichwort: Onshoring) abgebaut werden. Einige dieser Punkte sind von der deutschen und europäischen Politik bereits erkannt worden. So nennt der Entwurf der China-Strategie des Auswärtigen Amtes die Kategorien Seltene Erden, Batterietechnik, Photovoltaik und Pharma-Vorprodukte als Güter, in denen Deutschland und die EU von chinesischen Importen abhängig seien. Um diese zu reduzieren, sollen eigene Fertigungs- und Vorhaltekapazitäten gestärkt und Importe stärker diversifiziert werden. Teils decken sich diese Pläne mit EU-Initiativen wie dem Aktionsplan für Kritische Rohstoffe von 2020.

So sinnvoll diese Überlegungen sind, so schwierig ist ihre Umsetzung. Die Liste von Schlüsselgütern beziehungsweise der ihnen zugehörigen Komponenten ist kaum scharf abzugrenzen, weil sie selbst von politischen Krisenwahrnehmungen beeinflusst wird. Vor der Corona-Pandemie galt die Medikamentenproduktion nicht als neuralgischer Bereich, mittlerweile zählt sie dazu. Auch muss kritisch gefragt werden, ob On- und Nearshoring in allen Fällen funktionieren kann: Im Bereich Seltener Erden ist aus Umweltschutzgründen eine Förderung in Europa sehr umstritten und nicht alle seltene Rohstoffe sind in geographischer oder politischer Nähe zu ersetzen. Ebenfalls problematisch ist es, Diversifizierung und Flexibilisierung über Friendshoring zu betreiben, weil es die bereits diskutierten Exklusionsdynamiken freisetzen könnte.

Angesichts dieser Ausgangslage, in der zentrale Rohstoffe oder Komponenten nicht in geographischer oder politischer Nähe zu vernünftigen Konditionen zu bekommen sind oder aber selbst über Ausgrenzungsprozesse konflikttreibend wirken, braucht die kontrollierte Ent- und Verflechtung kein Friendshoring, sondern ein „Making-Friends-Shoring“. In einer Phase zunehmender Großmachtrivalitäten und einer generellen Polarisierung auf der globalen Ebene ist es friedenspolitisch geboten, integrative, kooperative Signale zu setzen. Das legt eine Strategie nahe, in Schlüsselbereichen und für strategische Rohstoffe Handelsabkommen und Partnerschaften mit Staaten des Globalen Südens anzustreben, sprich: Verflechtung zu befördern, auch wenn diese keine Demokratien sind. Um das ermöglichen zu können, ist zweierlei nötig: Erstens müssten Abkommen und Partnerschaften die wirtschaftlichen Interessen des Gegenübers mindestens genauso wichtig nehmen wie die eigenen oder sogar Abstriche an den eigenen Interessen vornehmen. Nur dann werden viele Länder des Globalen Südens überhaupt willens sein, sich auf solche Partnerschaften einzulassen, wenn sie zugleich Angebote von China oder auch Russland in ähnlichen Bereichen erhalten. Zweitens ist das Konzept wertegebundener Außenpolitik so differenziert zu fassen, dass deutlich(er) wird, bis zu welchem Punkt die Politik Abstriche an den eigenen Wertvorstellungen hinzunehmen bereit ist. Nur dann können überzeugende Angebote unterbreitet werden.

Making Friends statt
Friendshoring

Eine kontrollierte Ent- und Verflechtung und ein Making-Friends-Shoring sollten nicht als unilaterale Strategie geplant, sondern gemeinsam mit den europäischen Partnern vorangetrieben werden, denn nur dann wird sie genügend Gewicht erhalten. Schließlich muss sie, wie die Forschungslage verdeutlicht, institutionell abgesichert werden. Mit der WTO existiert zwar eine globale Institution zur Beilegung von Handelskonflikten, allerdings steckt diese wie oben beschrieben → 4.1 /111 in der Krise und ihre zentralen Organe sind blockiert. Chinas WTO-Mitgliedschaft hat das Land nicht davon abgehalten, Handel als Waffe zu benutzen: 2021 wurde Litauen de facto vom chinesischen Markt ausgesperrt, um dessen wahrgenommene Annäherung an Taiwan zu bestrafen; der Fall wurde Ende 2022 an die WTO überwiesen und ist seither anhängig. Auf EU-Ebene steht die Schaffung eines „Anti-Coercion“ Instruments unmittelbar bevor, das in solchen Fällen schnellere, kollektive Gegenmaßnahmen wie Straftarife und Exportbeschränkungen verspricht.

Kontrollierte Ent- und Verflechtung nur gemeinsam mit europäischen Partnern sinnvoll

Die Krise internationaler Institutionen liegt auch darin begründet, dass die multilaterale Ordnung sich seit den 1990er Jahren stetig erweitert hat, sich aber damit auch die politischen Gegensätze vertieft und zusehends verfestigt haben. Institutionen, die auf diese Formen der Rivalität nicht ausgerichtet sind, wie zum Beispiel die WTO, können ihre Funktion des Interdependenzmanagements daher kaum mehr erfüllen. Um diese Lücke zu schließen, greifen die Staaten vermehrt auf bilaterale oder minilaterale Abkommen zurück. Diese Praxis läuft zwar den ursprünglichen Zielen der WTO zuwider, sie könnte aber ein wesentliches Element der Reform der Regulierung des Welthandels sein und deren vollständiges Scheitern verhindern. So könnte die WTO eine Rahmenordnung mit grundlegenden, gemeinsamen Regeln und Verfahren für alle Staaten bieten und zugleich erlauben, dass sich gleichgesinnte Staaten in bestimmten Regionen oder Sektoren mit entsprechend höheren Handelsvorteilen enger integrieren (→ Christian et al. 2023; siehe auch Felbermayr 2019).

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Wirtschaftliche Verflechtung kann Frieden nicht garantieren, aber fördern – wenn sie bestimmte Merkmale aufweist. Sie sollte starke Asymmetrien vermeiden oder ausgleichen und ein institutionelles Management aufweisen, um Missverhältnisse abzufedern sowie Konflikte frühzeitig zu erkennen und zu bearbeiten. Am besten funktioniert ökonomische Verflechtung zwischen Demokratien. Doch das ist in der gegenwärtigen Weltlage weder der Regelfall noch sollte es gezielt forciert werden. Ideen im Kontext von Entflechtung wie Friendshoring, die auf dieses demokratische Potenzial setzen, können selbst zum Konflikttreiber werden, weil sie die Mehrheit der Staaten von möglicherweise vorteilhaften Handelsbeziehungen ausschließen. Gerade in einer weltpolitischen Phase, die durch Konflikte, Großmachtrivalitäten und Polarisierung gekennzeichnet ist, wäre das friedenspolitisch kontraproduktiv.

Ebenso ungünstig ist die Idee einer generellen Entflechtung von China oder von Autokratien allgemein: Der systematische Rückbau von Handelsbeziehungen ist weder wünschenswert noch machbar. Hier sollte die Bundesregierung Erwartungsmanagement betreiben und die Argumente deutlicher herausstellen, die gegen breite Entflechtung sprechen. Stattdessen geht es im Kern darum, kritische Verwundbarkeiten zu identifizieren und durch Flexibilisierung in Liefer- und Wertschöpfungsketten sowie durch Vorhaltekapazitäten abzumildern. Die Kategorien von kritischen Gütern und Infrastrukturen müssen aber klar definiert und begrenzt sowie regelmäßig überprüft werden, um nicht ungewollt Entflechtung zu begünstigen. Wichtig ist daher, für die Identifikation dieser Verletzlichkeiten verlässliche Kriterien anzulegen und sie nicht von kurzfristigen politischen Krisenwahrnehmungen abhängig zu machen.

Generell sollte Entflechtung mit Vorsicht betrieben werden, denn ein genauer Blick auf die bestehenden Verflechtungen, auch die zu China, zeigt, dass sich in der Gesamtbilanz die Asymmetrien in einzelnen Sektoren wechselseitig ausgleichen. Auch zeigen beide Seiten das erwartbare Interesse, die Handelsbeziehungen aufrechtzuerhalten. Nur ändert das wenig daran, dass dieses gemeinsame Interesse im Einzelfall durch übergeordnete Interessen einer Seite ausgehebelt werden kann. Das könnte für China mit Blick auf eine „Wiedervereinigung“ mit Taiwan der Fall sein. Auch Russlands Krieg in der Ukraine und seine Fortsetzung trotz präzedenzloser Sanktionen und Kosten für die russische Volkswirtschaft machen deutlich, dass Putin bereit und willens ist, diese Kosten zu tragen.

Ein weitgehender Rückbau der Verflechtung in Fällen, in denen der Waffengang noch nicht erfolgt ist, bedeutet, die letzten Hemmnisse für einen Krieg gleich mit abzubauen. Der Frieden wird mithin nicht von Verflechtung erzeugt, sondern bestenfalls gestützt, aber Entflechtung verträgt er nur in geringen Dosen. Deutschland und Europa sollten im Sinne der Entflechtung nicht allein auf alte Freunde setzen, sondern durch Verflechtung neue schaffen.

Autor:innen

Dr. Pascal Abb

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Anton Peez

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff (Koordination)

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Franziska F. N. Schreiber

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Stefan Kroll

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Jonas Wolff

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Quellenverzeichnis

Baldwin, David A. 1980: Interdependence and Power: A Conceptual Analysis, in: International Organization 34: 4, 471–506.

Barbieri, Katherine 1996: Economic Interdependence: A Path to Peace or a Source of Interstate Conflict?, in: Journal of Peace Research 33: 1, 29–49.

Barbieri, Katherine/Schneider, Gerald 1999: Globalization and Peace: Assessing New Directions in the Study of Trade and Conflict, in: Journal of Peace Research 36: 4, 387–404.

- Benner, Thorsten* 2022: Gretchenfrage Verflechtung. Deutschland muss der Interdependenzreligion abschwören und aus den Erfahrungen mit Russland seine Lehren für China ziehen, in: *Internationale Politik*, November/Dezember 2022: 6, 58–63.
- Benner, Thorsten/Fix, Liana* 2022: Germany's Unlearned Lessons. Berlin Must Reduce Its Dependence Not Just on Russia but on China, Too, in: *Foreign Affairs*, 15.12.2022, <https://www.foreignaffairs.com/china/germanys-unlearned-lessons>; 12.03.2023.
- Brudermüller, Martin et al.* 2022: „Ein Rückzug aus China schneidet uns ab“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10.11.2022, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/dax-manager-zu-globalisierung-rueckzug-aus-china-schneidet-uns-ab-18448754.html>; 12.03.2023.
- Chen, Frederick R.* 2021: Extended Dependence: Trade, Alliances, and Peace, in: *The Journal of Politics* 83: 1, 246–259.
- Choi, Seung-Whan* 2022: When Does Liberal Peace Fail? Trade and Nationalism, in: *Review of International Political Economy*, 1–26 (Online First) DOI: 10.1080/09692290.2022.2130959.
- Christian, Ben et al.* 2023: Multilateralismus als Rahmenordnung: Zur Krise und Zukunft der multilateralen Weltordnung, PRIF Report 2/2023, Frankfurt a. M.
- Coate, Roger A./Griffin, Jeffrey A./Elliott-Gower, Steven* 2017: Interdependence in International Organization and Global Governance, in: *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.110>.
- Copeland, Dale C.* 2015: *Economic Interdependence and War*, Princeton, NJ.
- Coyne, Christopher J./Romero, Michael R./Storr, Virgil H.* 2022: The Market as a Space for Building a Peaceful Society, in: *Peace Review: A Journal of Social Justice* 34: 3, 333–342.
- Destatis* 2023: Genesis-Online. Die Datenbank des Statistischen Bundesamtes, in: <https://www-genesis.destatis.de>; 10.03.2023.
- Farrell, Henry/Newman, Abraham L.* 2019: Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion, in: *International Security* 44: 1, 42–79.
- Felbermayr, Gabriel* 2019: 25 Jahre WTO – Ursachen des Zerfalls und Reformvorschläge für die Zukunft, in: *Focus* 12/2019, Kiel.
- GACPRC (General Administration of Customs of the People's Republic of China)* 2023: Imports and Exports by Country (Region) of Origin/Destination, 12/2021, in: <http://english.customs.gov.cn/Statics/4fa6c0f4-fe9e-4e23-be97-sec6422f498a.html>; 04.01.2023.
- Gartzke, Erik/Westerwinter, Oliver* 2016: The Complex Structure of Commercial Peace Contrasting Trade Interdependence, Asymmetry, and Multipolarity, in: *Journal of Peace Research* 53: 3, 325–343.
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S.* 1977: *Power and Interdependence*. World Politics in Transition, Boston.
- Lee, Hoon/Rider, Toby J.* 2018: Evaluating the Effects of Trade on Militarized Behavior in the Context of Territorial Threat, in: *Foreign Policy Analysis* 14: 1, 44–63.
- Levy, Jack S.* 2003: Economic Interdependence, Opportunity Costs, and Peace, in: Mansfield, Edward D./Pollins, Brian M. (Hrsg.): *Economic Interdependence and International Conflict*. New Perspectives on an Enduring Debate, Ann Arbor, MI, 127–147.
- Mansfield, Edward D./Pevehouse, Jon C.* 2000: Trade Blocs, Trade Flows, and International Conflict, in: *International Organization* 54: 4, 775–808.
- McDonald, Patrick J.* 2004: Peace through Trade or Free Trade?, in: *Journal of Conflict Resolution* 48: 4, 547–572.
- Morse, Julia C./Keohane, Robert O.* 2014: Contested Multilateralism, in: *The Review of International Organizations* 9: 4, 385–412.
- Oneal, John R./Russett, Bruce M.* 1997: The Classical Liberals Were Right: Democracy, Interdependence, and Conflict, 1950–1985, in: *International Studies Quarterly* 41: 2, 267–293.
- Osterhammel, Jürgen/Petersson, Niels P.* 2003: *Geschichte der Globalisierung*. Dimensionen, Prozesse, Epochen, München.
- Peterson, Timothy M./Zeng, Yuleng* 2021: Conflict and Cooperation with Trade Partners, in: *International Interactions* 47: 2, 266–290.
- Ravenhill, John* 2020: Economic Interdependence, Globalization and Peaceful Change, in: Paul, T. V. et al. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Peaceful Change in International Relations*, New York, NY, 147–168.
- Sinha, Aseema* 2021: Understanding the “Crisis of the Institution” in the Liberal Trade Order at the WTO, in: *International Affairs* 97: 5, 1521–1540.
- Storr, Virgil H.* 2008: The Market as a Social Space: On the Meaningful Extraeconomic Conversations that Can Occur in Markets, in: *Review of Austrian Economics* 21: 2–3, 135–150.
- Weidenfeld, Ursula* 2022: “Wandel durch Handel”? Dieser epochale Irrtum trifft Deutschland besonders hart, in: *Die Welt*, 18.04.2022, <https://www.welt.de/wirtschaft/plus237781839/Wandel-durch-Handel-Wie-Deutschland-der-epochale-Irrtum-trifft.html>; 12.03.2023.

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

19 /106

Abstimmungen in der VN-Generalversammlung (2022 und 2023)

United Nations (2022). Meeting Record A/RES/ES-11/1.

<https://digitallibrary.un.org/record/3959039>

United Nations (2023). Meeting Record A/RES/ES-11/6.

<https://digitallibrary.un.org/record/4003921>

20 /107

Anteil des Außenhandels am globalen Bruttoinlandsprodukt (1970–2021)

World Bank 2023: Trade (% of GDP) <https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS>; 10.02.2023.

Layout: Anton Peez, HSFK, März 2023.

22 /112

Deutscher Außenhandel mit ausgewählten Staaten (1990–2022)

Destatis 2023: 51000-0003. Aus- und Einfuhr (Außenhandel): Deutschland,

Jahre, Länder; 10.03.2023.

23 /116

Deutscher Außenhandel nach Regimetyyp des Partnerlandes (2000–2022)

Destatis 2023: 51000-0003. Aus- und Einfuhr (Außenhandel): Deutschland,

Jahre, Länder; 10.03.2023.

Lührmann, Anna/Tannenber, Marcus/Lindberg, Staffan I. Regimes of the world (RoW): Opening new avenues for the comparative study of political regimes, in: *Politics and Governance* 6 (1), 60–77.

Layout: Anton Peez, HSFK, März 2023.