

Unternehmen Außenpolitik

China hat sie, Amerika hat sie, Großbritannien und Frankreich haben sie: eine geoökonomische Strategie. Wann zieht Deutschland nach?

Von Stefan Mair

Die Krise des Multilateralismus und das Wiedererstarken der Großmacht-politik haben die Aufmerksamkeit auf einen zwar nicht neuen, lange Zeit aber vernachlässigten Ansatz zur Erklärung internationaler Beziehungen gelenkt: die Geoökonomie. Der Begriff beinhaltet zwei Aspekte: zum einen den Einsatz politischer Mittel, um wirtschaftliche Ziele zu erreichen. Das umfasst die klassischen Mittel der Außenwirtschaftspolitik wie Handels- und Investitionsabkommen, staatliche Außenwirtschaftsförderung wie Exportkreditversicherung und Delegationsreisen, aber auch immer öfter staatliche Eingriffe zur Rohstoffsicherung. Zum anderen den Einsatz wirtschaftlicher Mittel, um politische Ziele zu erreichen: Kontrolle von Märkten, Handelsüberschüssen und Währungsreserven, strategische Investitionen, Wirtschaftssanktionen.

Schon immer war wirtschaftliche Stärke ein zentraler Aspekt staatlicher Machtentfaltung, sowohl in der Form von Hard Power wie auch als Soft Power. Die wirtschaftliche Leistungskraft eines Landes ist ein entscheidender Parameter dafür, wie viele Ressourcen eine Regierung für Diplomatie und Militärausgaben aufwenden kann. Wirtschaftliche Leistungskraft ist auch von zentraler Bedeutung für technologische Fähigkeiten, die sich wiederum in Machtmittel übersetzen lassen. Wirtschaftlich starke Länder können mit der Blockade von Ex- oder Importen, mit der Unterbindung von Kapitalflüssen und der Einschränkung von Investitionen drohen. Sie können diese Elemente aber auch positiv wenden und damit entscheidende Kooperationsanreize setzen. Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist darüber hinaus ein wichtiger Faktor für die Anziehungskraft und damit für die Soft Power eines Staates.

Ebenso gehört der Einsatz außenpolitischer Mittel, um die Wirtschaftskraft des eigenen Landes zu steigern, zum Standardrepertoire selbst der prinzipienfestesten marktwirtschaftlichen Staaten. In Deutschland werden diese Maßnahmen gemeinhin unter dem Begriff der Außenwirtschaftspolitik subsumiert.

Abkommen mit anderen Staaten werden geschlossen, um den eigenen Unternehmen Marktzugang und Investitionssicherheit zu gewähren; Institutionen wie die Außenhandelskammern werden durch öffentliche Gelder unterstützt, um die Marktchancen von Unternehmen zu verbessern; staatliche Exportkreditversicherungen helfen, um Unternehmensrisiken zu mindern. Andere Staaten gehen über diese offiziellen Fördermaßnahmen deutlich hinaus.

Ein zentraler Machtfaktor

Dies alles sind wohlbekannt und zumeist auch breit akzeptierte Phänomene. Was ist also neu und macht Geoökonomie derzeit besonders bedeutsam? Dreierlei: Erstens wächst die Bedeutung der Wirtschaftskraft als Machtfaktor deutlich gegenüber anderen Faktoren. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass der Einsatz oder gar nur die Androhung militärischer Gewalt in vielen Staaten, vor allem aber in westlichen Demokratien, deutlich an gesellschaftlicher Akzeptanz verloren hat. Wirtschaftlicher Druck gerät deshalb immer mehr zur einzigen verbleibenden Zuflucht, wenn Diplomatie versagt. Zum anderen ist aufgrund der modernen Medien wirtschaftlicher Erfolg sichtbarer, die Soft Power erfolgreicher Staaten größer.

Zweitens haben der beschleunigte Prozess der Globalisierung, die damit verbundene Herausbildung globaler Wertschöpfungsketten und die Verdichtung internationaler Finanzströme Staaten verwundbarer für den Einsatz wirtschaftlicher Machtmittel gemacht. Sanktionen können heute zielgerichteter eingesetzt werden, ihr Schaden kann weitaus größer sein als je zuvor. Gleichzeitig sind auch die Anreize zu wirtschaftlicher Kooperation stärker. Freihandels- und Assoziierungsabkommen sind beispielsweise für die EU entscheidende Mittel, um andere Staaten an die Union zu binden und die eigenen Regeln durchzusetzen.

Drittens gibt es seit einigen Jahren einen sehr machtvollen Staat, der Geoökonomie zum Anker seines strategischen Vorgehens macht: China bindet andere Staaten durch Rohstoffabkommen und große Infrastrukturprojekte an sich, schafft dadurch im ersten Zug wirtschaftliche Abhängigkeiten, die sich in weiteren Schritten politisch instrumentalisieren lassen. Mit der „Belt and Road Initiative“ (BRI) hebt es diese Anstrengungen auf ein neues Niveau. Das Projekt sieht die Schaffung von sechs eurasischen Landkorridoren und einer maritimen Seidenstraße vor. Es umfasst dabei 65 Staaten Asiens, Europas und Afrikas, die 62 Prozent der Weltbevölkerung aufweisen. Kalkuliert wird mit einer Investitionssumme von mehr als einer Billion Dollar.

Die USA scheinen unter der Trump-Regierung diesem Beispiel folgen zu wollen. Die National Security Strategy aus dem Jahr 2018 hebt an mehreren Stellen hervor, dass wirtschaftliche Stärke die zentrale Vorbedingung politischer Macht und nationaler Sicherheit ist und dass politische Interventionen gerechtfertigt sind, um diese wirtschaftliche Stärke zu erhalten. Deshalb kann kaum überraschen, dass die USA die jüngsten Schutzzölle gegen Stahl- und Aluminiumimporte damit begründeten, dass durch diese die nationale Sicherheit der USA gefährdet werde. Vor allem aber werden Forderungen in Washington lauter, den Aufstieg Chinas zur Supermacht durch wirtschaftliche

Geoökonomie ist Anker des chinesischen Vorgehens

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Abkopplung des Landes zu verlangsamen oder gar zu stoppen. Der *Economist* (19.1.2019) wies zudem auf einen weiteren Verdacht geoökonomischen Handelns hin: Es gebe eine auffällige Korrelation zwischen sanktionsbedingten Strafzahlungen gegen europäische Unternehmen und deren dann kostengünstige Übernahme durch einen amerikanischen Konkurrenten.

Diese drei Faktoren – wachsende Bedeutung wirtschaftlicher Stärke als Machtfaktor, Diskreditierung militärischer Gewalt und wirtschaftlich unterlegte Großmachtstrategien der beiden wichtigsten Staaten – machen es wahrscheinlich, dass die Bedeutung der Geoökonomie in den nächsten Jahren erheblich steigen wird. Dabei ist davon auszugehen, dass sich die Gewichte zwischen den Staaten der Welt verschieben werden. Extrapoliert man die Wachstumsraten der vergangenen Jahre, wird China die USA als größte Volkswirtschaft ablösen; wird sich Indien vor Japan, Deutschland, Großbritannien und Frankreich schieben; Brasilien, Indonesien, Südkorea, Italien, Mexiko und Russland werden in der Rangliste folgen. Das bedeutet, dass sich, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, die wirtschaftliche Stärke etablierter Industrieländer deutlich relativieren wird und so genannte aufstrebende Schwellenländer einen deutlichen Machtzuwachs erfahren werden.

Strategische Rohstoffkontrolle und technologische Innovation

Auch die Verfügungsgewalt über strategische Rohstoffe wird sich ändern. Sollte es gelingen, fossile Energieträger immer mehr durch erneuerbare Energien und Kernkraft zu substituieren, dürfte dies die wirtschaftliche Macht von Ländern wie Russland und Saudi-Arabien deutlich mindern. Allerdings könnten andererseits die Staaten Nordafrikas, des Sahels und auch der Arabischen Halbinsel von einem Ausbau der Solarenergie profitieren und einen Bedeutungszuwachs

erfahren. Aber auch die Verfügungsgewalt über andere strategische Rohstoffe könnte ein wichtiger Machtfaktor werden. Aufgrund der derzeitigen technologischen Entwicklungen zählen hierzu vor allem seltene Erden, Lithium, Kupfer und Kobalt. China hat sich bei deren Kontrolle einen erheblichen Startvorteil erarbeitet.

Auch in Sachen Technologie verliert Europa an Boden

Noch wichtiger als die Kontrolle über Rohstoffe wird in den kommenden Jahren die Fähigkeit zu technologischer Innovation als Faktor wirtschaftlicher Stärke. Auch hier drohen die Länder Europas aufgrund unzureichender Investitionen in Forschung und Entwicklung sowie fehlender Fachkräfte an Boden zu verlieren. Wer künftig Schlüsseltechnologien kontrolliert, wird sie nicht nur mittelbar zur Ausübung wirtschaftlicher Macht verwenden können, indem er beispielsweise die wirtschaftliche Entwicklung anderer Länder durch das Vorhalten dieser Technologien behindern kann – ein Ansatz, der gerade in den USA viele Unterstützer findet. Er wird sie auch direkt zur Schädigung anderer Länder in Form von Cyber-Attacken oder zumindest zu deren Bedrohung einsetzen können. In wenigen Jahren sind Szenarien der Kriegführung denkbar, in denen voll automatisierte Drohnen und Roboter die Konflikte austragen.

Stärke erhalten, Abhängigkeiten verringern, Strategien entwickeln

Ein wirtschaftlicher Faktor zur Ausübung von Macht wird häufig vernachlässigt: die Fähigkeit, international Standards und Normen durchzusetzen. In der Vergangenheit war es vor allem das Zusammenspiel von USA und EU, das Standards universelle Gültigkeit verliehen hat. Diese privilegierte Position ist durch zwei Entwicklungen bedroht: zum einen durch die Infragestellung multilateraler Abstimmungsprozesse durch die Trump-Regierung, zum anderen hat mittlerweile auch China die Bedeutung der internationalen Durchsetzung von eigenen Standards als zentrales Element wirtschaftlicher und politischer Einflussnahme entdeckt. Es gibt Stimmen, die die Standardsetzung als das zentrale Element des Projekts „Neue Seidenstraße“ erachten.

Schließlich haben die Auswirkungen der amerikanischen Iran-Sanktionen auf die europäische Wirtschaft noch einmal die große Bedeutung eines weiteren wirtschaftlichen Machtmittels verdeutlicht: der Rolle des Dollar als Reservewährung. Sie zwingt europäische Banken und Industrieunternehmen dazu, sich an amerikanische Vorgaben zu halten und sich deren extraterritorialer Anwendung zu beugen, da sie andernfalls den Zugang zur Reservewährung verlieren würden.

Letztlich hängt jedoch der Wert von wirtschaftlicher Stärke, ihre Übersetzung in geoökonomische Macht von der Fähigkeit und Bereitschaft ab, sich ihrer strategisch zu bedienen. Die größten Vorteile hat hierbei zweifellos China. Die chinesische Form des Staatskapitalismus stellt der politischen Führung nicht nur wirtschaftliche Machtmittel nahezu unbeschränkt zur Verfügung. Die KP Chinas hat auch die strategische Vision, diese in einen außen- und sicherheitspolitischen Kontext zu stellen. Länder wie die USA, Frankreich und Großbritannien verfügen zwar über sehr große beziehungsweise große wirtschaftliche Macht und geostrategische Konzepte, allerdings wird der Zugriff

auf diese Machtfaktoren durch ihre marktwirtschaftliche Ordnung stark begrenzt. In Deutschland scheint wiederum beides zu fehlen: Zugriff und geostrategische Vision. Bevor die Bedeutung der Geoökonomie für Deutschland noch einmal eingehender diskutiert wird, gilt es noch auf drei Faktoren hinzuweisen, die der wachsenden Bedeutung wirtschaftlicher Stärke, ihrer absehbaren Verteilung und strategischen Instrumentalisierung entgegenwirken können.

Erstens können wirtschaftliche Wachstumstrends bedeutsame Brüche erfahren – sonst wäre jetzt aufgrund der Entwicklungen in den 1970er Jahren Japan die unbestrittene Nummer eins der Weltwirtschaft. Technologische Disruptionen und überraschende Explorationen von Vorkommen können die strategische Bedeutung von Rohstoffen grundlegend verändern. Auch gibt es berechtigte Zweifel, dass die chinesische Methode der staatlich bestimmten, häufig planwirtschaftlichen Steuerung von Innovation und Forschung letztendlich erfolgreich sein wird. Des Weiteren entzieht sich das Setzen von Standards immer mehr dem regulatorischen Zugriff von Staaten. Die Instrumentalisierung des Dollars kann wiederum andere Staaten zur Flucht aus der Reservewährung und zur Entwicklung von Alternativen veranlassen.

Die zweite Bruchlinie zur wachsenden Bedeutung der Geoökonomie ist bereits deutlich erkennbar und war immer Bestandteil internationaler Beziehungen: das Primat der Sicherheitspolitik und die Überlegenheit militärischer Gewalt. Staaten und auch nichtstaatliche Akteure, die über ein kritisches Maß an militärischen Fähigkeiten verfügen und wenig Skrupel haben, sie einzusetzen, können wirtschaftlich machtvolle Akteure jederzeit in ihre Schranken weisen und geoökonomische Strategien leicht scheitern lassen. Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit begrenzt zwar auch die Fähigkeit militärischer Machtausübung, aber zumindest temporär können konfliktbereite Staaten deutlich über ihrer Gewichtsklasse boxen.

Eine dritte Bruchlinie setzt an einer der drei bereits genannten Ausgangsbedingungen für den Trend zur Geoökonomie an: der Globalisierung und den dadurch entstandenen wirtschaftlichen Verflechtungen. Sie schaffen die wechselseitigen Abhängigkeiten, die den Einsatz wirtschaftlicher Zwangsmittel beziehungsweise das Setzen wirtschaftlicher Anreize erst effektiv machen. Seit Jahren deutet sich eine Abschwächung der Globalisierung an, manche sprechen von einer „slowbalization“. Verstärkt wird dies durch wachsende Neigungen zum Protektionismus. Damit werden globale Wertschöpfungsketten deutlich abgeschwächt. Aber auch Staaten, die Ziel wirtschaftlicher Sanktionen sind oder waren, unternehmen beträchtliche Anstrengungen, wirtschaftliche Abhängigkeit zu verringern. Damit würde zweifellos die Bedeutung der Geoökonomie relativiert werden. Dennoch: Obwohl Brüche nicht auszuschließen sind, ist Deutschland gut beraten, sich auf diesen Trend einzustellen, indem es seine wirtschaftliche Stärke erhält, Abhängigkeiten entgegenwirkt und Strategien entwickelt, um seine wirtschaftliche Stärke zu nutzen.

Die wirtschaftliche Stärke Deutschlands beruht im Wesentlichen auf der Wettbewerbsfähigkeit seines Industriesektors und dessen Einbettung in den europäischen Binnenmarkt. Eine Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft

**Berlin fehlt beides:
Zugriff und geo-
strategische Vision**

Bild nur in Printausgabe verfügbar

in Köln aus dem Jahre 2018 verdeutlicht, wie sehr dieser industrielle Sektor über den unmittelbaren Anteil am BIP durch den Bezug von Vorleistungen und Verbundwertschöpfung hinauswirkt. Die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie hat wiederum zwei Hauptquellen: erstens den hohen Aufwand für Forschung und Entwicklung. Und zweitens die Verfügbarkeit von gut ausgebildeten Fachkräften. Eine Wirtschaftspolitik, die zum einen Forschung und Innovation fördert, zum anderen zum Erhalt der Qualität der Fachkräfte beiträgt, ist unverzichtbare Bedingung für die wirtschaftliche Stärke Deutschlands.

Je größer und sicherer der Binnenmarkt der EU, je dynamischer seine Entwicklung, desto weniger wahrscheinlich wird sich eine wirtschaftliche Schwäche Deutschlands auswirken, nämlich die Abhängigkeit von zwei großen Auslandsmärkten, die ihrerseits kaum zaudern, ihre wirtschaftliche und politische Macht auszuspielen. China und die USA stehen jeweils für etwa 7 bis 8 Prozent des deutschen Außenhandels und 7 beziehungsweise 28 Prozent des Bestands der deutschen Auslandsinvestitionen. Die wirtschaftliche Abhängigkeit von den USA wurde aufgrund der engen transatlantischen Beziehungen bis vor Kurzem kaum als Problem empfunden. Allerdings haben die extraterritoriale Wirkung von US-Sanktionen, das rigide rechtliche Vorgehen in den USA gegen einzelne europäische Firmen, insbesondere im Bankensektor, und die Instrumentalisierung des Begriffs der nationalen Sicherheit im transatlantischen Handelskonflikt dieses Bild deutlich eingetrübt.

Ähnliches ist seit geraumer Zeit in China feststellbar. Zwar trifft hier wirtschaftlicher Druck der chinesischen Regierung bisher fast ausschließlich Privatunternehmen. Doch ist im Rahmen der geoökonomischen Ausrichtung der chinesischen Außenpolitik nicht auszuschließen, dass auch die Bundesregierung zu einem Adressaten wird. Bei aller wirtschaftlichen Stärke ist Deutschland selbst zu

klein, um diesem Druck standzuhalten. Der Rückhalt durch den EU-Binnenmarkt und das Agieren im europäischen Verbund sind Voraussetzungen dafür, dass bestehende Abhängigkeiten nicht allzu einseitig werden, also durch Interdependenzverhältnisse gemindert werden. Schließlich wird gerade der EU zugeschrieben, dass sie die eigentliche regulatorische Macht der Zukunft sein könnte. Ihre Erfahrung in diesem Bereich, ihre Fähigkeit, durch Abstimmungsprozesse mit 28 Mitgliedern regulatorische Harmonisierung herbeizuführen, prädestiniert sie geradezu, in diesem Feld eine Vorrangstellung einzunehmen. Deshalb müssen auch deutsche Anstrengungen, wirtschaftliche Stärke zu einer strategischen Währung in zwischenstaatlichen Beziehungen zu machen, in einen europäischen Kontext gestellt werden.

Dem ist jedoch ein Dilemma vorgeschaltet: Deutschlands wirtschaftliche Stärke resultierte in den vergangenen zehn Jahren gerade daraus, dass deutsche Politik darauf verzichtete, die Wirtschaft durch staatliche Vorgaben und Eingriffe zum Objekt beziehungsweise Instrument ihrer Außen- und Sicherheitspolitik zu machen. Freihandelsabkommen wurden primär aufgrund einer wirtschaftlichen Ratio vorangetrieben; die Außenwirtschaftsförderung diente vorrangig privatwirtschaftlichen Zwecken, Unternehmen wurden nicht angehalten, in bestimmten Ländern zu investieren oder sich aus anderen zurückzuziehen. Die Frage ist also, ob Deutschland seine wirtschaftliche Stärke in geoökonomischen Strategien nutzen kann, ohne ebenjene Stärke zu unterminieren. Soll beispielsweise die Aushandlung von Freihandelsabkommen überwiegend einer politischen oder einer wirtschaftlichen Ratio folgen? Soll die Bundesregierung die Beteiligung von deutschen Unternehmen an der BRI politisch flankieren, um wirtschaftlichen Nutzen daraus zu ziehen, oder aufgrund geoökonomischer Überlegungen Strategien gegen eine wirtschaftliche Erschließung Eurasiens durch China vorantreiben?

Allgemeiner formuliert bedarf es für die Entwicklung einer geoökonomischen Strategie Antworten auf folgende Fragen: Welche Rolle können/sollen Unternehmen in der Außen- und Sicherheitspolitik spielen? Verfolgen Unternehmen und Bundesregierung gegenüber bestimmten Staaten die gleichen Ziele? Wenn nicht, wie könnte ein Interessenausgleich aussehen? Wer sind die primären strategischen Partner der Privatwirtschaft und der Bundesregierung? Durch welche Maßnahmen können die Bindungen zu ihnen verstärkt werden? Und wie sollen sich schließlich die Privatwirtschaft und die Bundesregierung gegenüber den geoökonomischen Strategien relevanter Mächte verhalten?

Antworten auf diese Fragen müssen in einen breiteren Austausch zwischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft über Prioritäten und Ausgestaltung der deutschen Außenpolitik eingebettet und letztendlich in eine europäische Debatte überführt werden. Der Bundesverband der Deutschen Industrie hat mit seinem jüngst erschienenen China-Grundsatzpapier versucht, hierzu einen Beitrag zu leisten.

**Nichteinmischung
war bislang ein Vor-
teil deutscher Politik**



Dr. Stefan Mair
ist Mitglied der Haupt-
geschäftsführung des
Bundesverbands der
Deutschen Industrie.