



**FRIEDRICH NAUMANN
STIFTUNG** Für die Freiheit.

GEOÖKONOMIE & GLOBALISIERUNG

Die geopolitische Notwendigkeit des Freihandels

Sven Hilgers

ANALYSE

Impressum

Herausgeberin

Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Truman-Haus
Karl-Marx-Straße 2
14482 Potsdam-Babelsberg

🌐/freiheit.org

📘/FriedrichNaumannStiftungFreiheit

📺/FNFreiheit

📷/stiftungfuerdiefreiheit

Verfasst von

Sven Hilgers, Referent Globalisierung, Freihandel
und Marktwirtschaft, Abteilung Globale Themen

Kontakt

Telefon +49 30 220126-34

Telefax +49 30 690881-02

E-Mail service@freiheit.org

Stand

September 2023

Hinweis zur Nutzung dieser Publikation

Diese Publikation ist ein Informationsangebot der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Die Publikation ist kostenlos erhältlich und nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf nicht von Parteien oder von Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden (Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie Wahlen zum Europäischen Parlament).

Lizenz

Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

Inhalt

EXECUTIVE SUMMARY.....	4
1. EINLEITUNG	5
2. DIE GEOÖKONOMISCHE DIMENSION	8
3. CHINA UND DER NEUE SYSTEMWETTBEWERB.....	11
4. DIE BEDEUTUNG DES HANDELS FÜR ALLIANZEN.....	15
5. PRIORITÄT FÜR FREIHANDELSABKOMMEN.....	18
6. FAZIT: GLOBALISIERUNG UNTER NEUEN VORZEICHEN	26
LITERATURVERZEICHNIS	28

Executive Summary

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine und die Intensivierung des Systemwettbewerbs markieren den Beginn eines neuen geoökonomischen Zeitalters. Nach einer fast dreißigjährigen Hochphase der Globalisierung und des Multilateralismus gewinnen geopolitische Erwägungen in der Weltwirtschaft wieder zunehmend an Bedeutung. Anders als es manche Wortmeldung und Forderung in diesem Kontext vermuten lässt, muss die geoökonomische Perspektive aber nicht zwangsläufig zu mehr Protektionismus führen. Ganz im Gegenteil können Freihandelsabkommen und wirtschaftliche Kooperation auch wichtige Instrumente zur Bildung von Allianzen sein. Das zeigt die Geschichte des Kalten Kriegs und entspricht auch den Wünschen der großen Mehrheit der Bevölkerung. Eine repräsentative Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Civey im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit untersucht, wie die Deutschen die strategische Bedeutung des Freihandels einordnen. Die Ergebnisse zeigen eine klare Präferenz für Freihandelsabkommen mit demokratischen Staaten. Dreiviertel der Befragten sehen den Abschluss solcher Abkommen als wichtig an, um im Wettbewerb mit China bestehen zu können und mehr als

Zweidrittel der Befragten sind überzeugt, dass Freihandelsabkommen mit demokratischen Staaten die Abhängigkeit von Autokratien verringert. Hohe Zustimmungswerte gibt es auch für die Strategische Bedeutung des Abkommens mit den Mercosur-Staaten (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) (61 Prozent) und ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA (71 Prozent). Zudem erwarten fast Zweidrittel der Befragten, dass Deutschland sich für den schnelleren Abschluss von Freihandelsabkommen einsetzt. Daraus lässt sich ein klarer Auftrag an die politischen Entscheidungsträger ableiten. Gerade in Zeiten internationaler Krisen bedarf es mehr Freihandelsabkommen und diese müssen schneller abgeschlossen werden. Das betrifft insbesondere den stockenden Abschluss des EU-Mercosur-Abkommens aber auch generell den Einsatz von Handelsabkommen, um die liberale Weltwirtschaftsordnung zu stärken. Mit einer Freihandelskonferenz der Demokratien können die Vereinigten Staaten, Europa und ihre Verbündeten einen Raum schaffen, der den freien Handel untereinander befördert, Anreize zur Diversifizierung von Lieferketten setzt und einen kollektiven Verteidigungsmechanismus gegen aggressive Autokratien schafft.

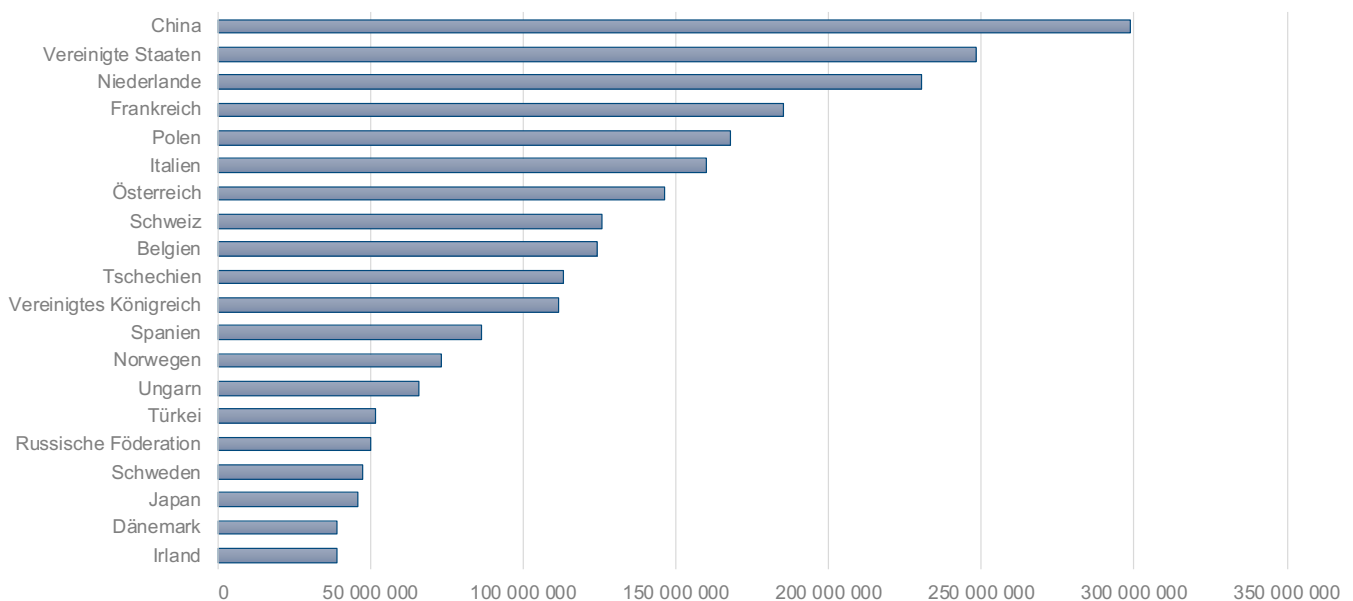
1. Einleitung

Die ökonomische Notwendigkeit des Freihandels ist bereits hinlänglich dokumentiert. Von Adam Smiths Argumenten zum Wert der internationalen Arbeitsteilung über David Ricardos Theorie der komparativen Kostenvorteile bis hin zum Heckscher-Ohlin-Modell und weiteren Theoremen der Außenwirtschaftslehre ist der wohlförderungseffekt des Freihandels theoretisch begründet und in den vergangenen Jahren auch hinreichend empirisch dokumentiert. Die Handelsliberalisierung und Entstehung der regelbasierten Weltwirtschaftsordnung hat Milliarden Menschen den Weg aus der Armut bereitet. Der grenzüberschreitende Handel bietet den Menschen eine größere Vielfalt an Produkten und Dienstleistungen. Die internationale Arbeitsteilung und Kooperation bringt neue, höherwertige oder günstigere Waren auf den Markt und die Weltbank geht davon aus, dass Handelsliberalisierung das Wirtschaftswachstum jährlich um 1 bis 1,5 Prozent erhöht. Gerade die deutsche Wirtschaft hat in höchstem Maße von der internationalen Arbeitsteilung profitiert und so ist Deutschland ein erfolgreiches Beispiel für ein exportorientiertes Wachstumsmodell. Doch offene Märkte, der freie Austausch von Waren und Gütern sind nicht nur ökonomisch sinnvoll, sondern sie haben auch eine geopolitische Komponente.

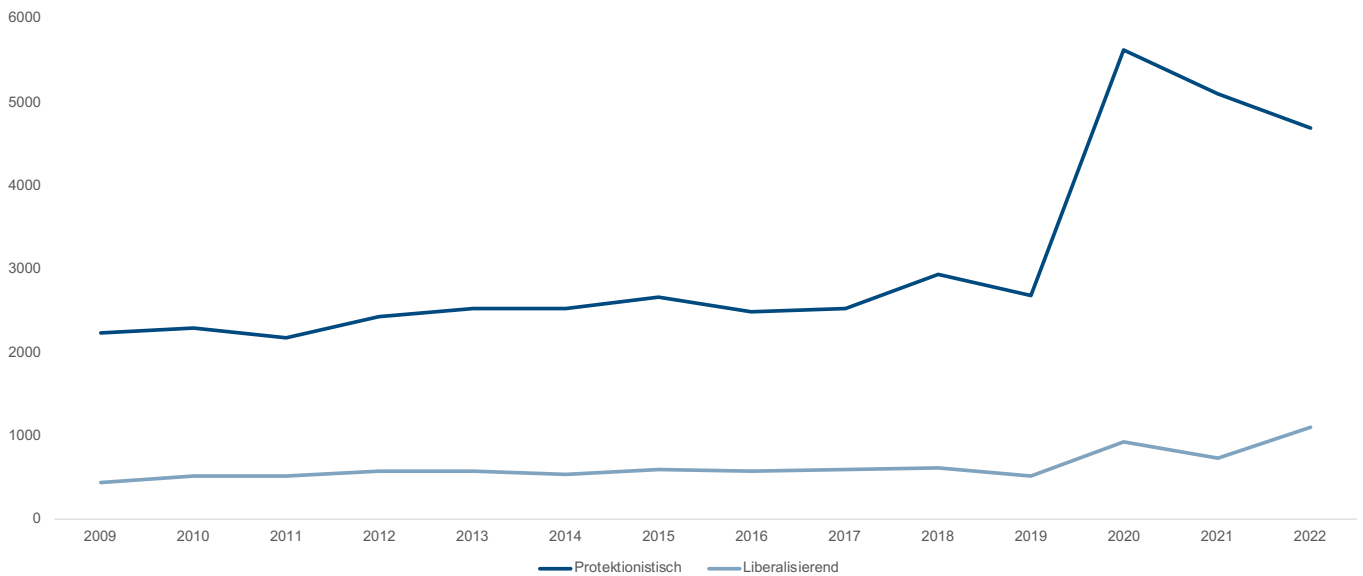
Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat die Geopolitik zurück in den Mittelpunkt politischer und wirtschaftlicher Diskussionen gebracht. Die einseitige Abhängigkeit von

russischen Energierohstoffen und die Ausnutzung dieser Abhängigkeit durch den Kreml als Waffe lassen viele Menschen anders auf wirtschaftliche Beziehungen blicken. Viele Menschen verlangen nach dem Abbau von wirtschaftlichen Abhängigkeiten, in Teilen der Politik wird offen mit protektionistischen Maßnahmen mindestens aber einer stärkeren Rolle des Staates etwa in Form von staatlich gelenkter Industriepolitik geliebäugelt. Dem Narrativ der friedensfördernden Wirkung ökonomischer Verflechtung oder dem vielzitierten „Wandel durch Handel“ wird dabei die Bedrohung der nationalen Sicherheit durch wirtschaftliche Abhängigkeiten entgegengestellt. Tatsächlich gibt es hinreichend Belege, dass autoritäre Regime die Vulnerabilitäten offener Gesellschaften und Märkte auszunutzen versuchen. Das „Kremlin Playbook“ der Think Tanks CSD und CSIS sowie eine aktuelle Studie der Friedrich-Naumann-Stiftung zu russischem Einfluss in der deutschen Wirtschaft haben aufgezeigt, wie der Kreml systematisch wirtschaftliche Verflechtungen als Waffe eingesetzt hat (Conley et al. 2016; Stefanov et al. 2023). Insbesondere Staaten wie Russland und China bauen strategisch Abhängigkeiten auf und nutzen diese zu geopolitischen Zwecken aus, so dass offene Volkswirtschaften nach Wegen suchen, um solche Einfluss- und Erpressungsversuche zu bekämpfen. Daraus aber abzuleiten, dass es in Zeiten geopolitischer Konflikte mehr Protektionismus bräuchte, wäre genauso falsch wie es naiv wäre am Status-Quo festzuhalten.

Grafik 1: Deutschlands größte Handelspartner in 2022 (Handelsvolumen in 1.000 Euro)



Grafik 2: Handelspolitische Interventionen pro Jahr



Quelle: Global Trade Alert

Bereits in der COVID-19 Pandemie haben die Lieferkettenengpässe und Knappheiten bei kritischen Gütern einerseits zu einem massiven Anstieg an Import- und Exportrestriktionen geführt, andererseits aber auch gezeigt wie schädlich solche Abschottung für alle Beteiligten sein kann. Im Gegenzug hat die Entwicklung und Produktion von Impfstoffen enorm von der internationalen Arbeitsteilung und grenzüberschreitender Zusammenarbeit profitiert. Die forschende Pharmaindustrie in einem Land hat die bahnbrechende mRNA-Technologie für Impfstoffe nutzbar gemacht und ein größeres Unternehmen in einem anderen Land hat die Produktionskapazitäten aufgebaut, um schnell große Mengen des neuen Impfstoffes zu produzieren. So hat die Pandemie einerseits Schwachstellen in globalen Wertschöpfungsketten und Abhängigkeiten bei kritischen Produkten offengelegt aber auch gezeigt, warum der Weg zu wirtschaftlicher Resilienz nicht über weniger Globalisierung führt (Brunnermeier 2021; Hilgers 2022).

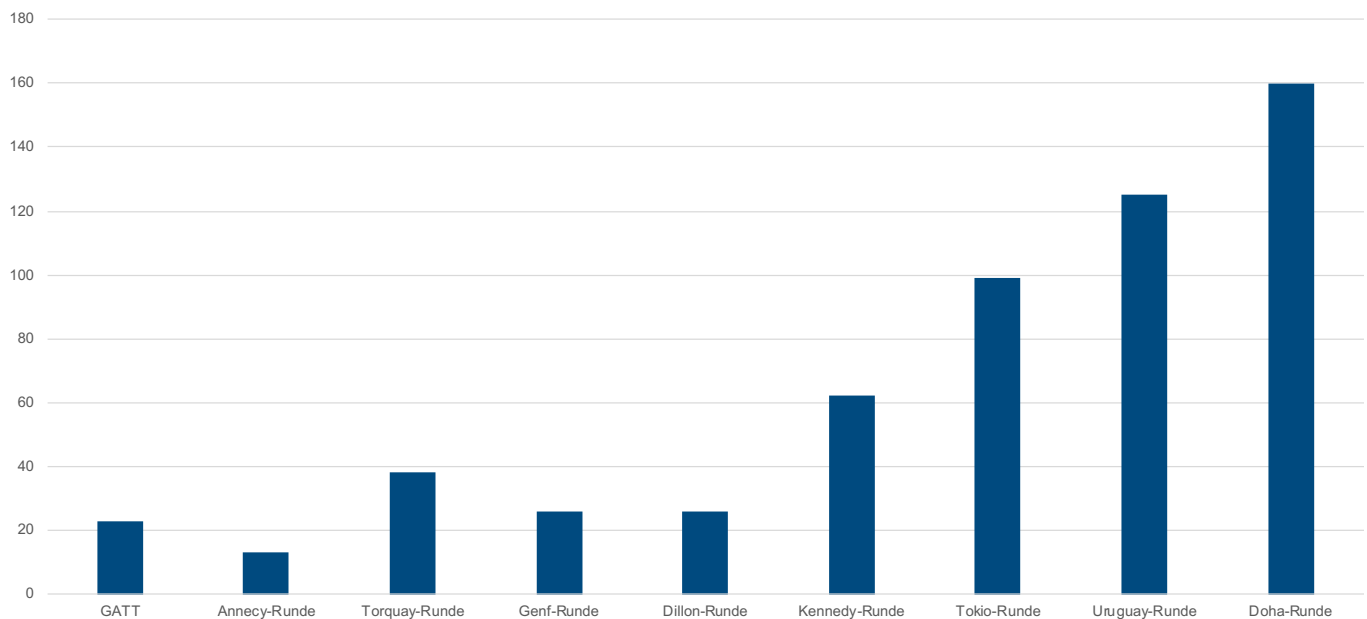
Genauso wenig wie die Abschottung bei der Bewältigung von Pandemien hilft, sind mehr Protektionismus, ökonomischer Nationalismus und einer größeren Rolle des Staates in der Wirtschaft keine geeigneten Antworten auf geopolitischen Herausforderungen. Ganz im Gegenteil ist gerade eine Welt, die von geopolitischen Konflikten und Systemrivalität geprägt ist, weiterhin auf die Einhaltung internationaler Regeln, etwa die der Welthandelsorganisation (WTO), oder wirtschaftliche Kooperation als Instrument zur Etablierung und Festigung von Allianzen angewiesen. Bereits im letzten großen Systemkonflikt, dem Kalten Krieg, haben die Vereinigten Staaten vor allem auf internationale wirtschaftliche Kooperation und den

Aufbau multilateraler Institutionen gesetzt. Dieser letztlich erfolgreiche Ansatz war von Freihandel und gezielten Maßnahmen und nicht Abschottung geprägt. Die, von den Vereinigten Staaten angetriebenen, Handelsrunden im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) gipfelten in der Gründung der WTO und einer Hochphase der Globalisierung nach dem Ende des Kalten Krieges. Von anfangs 22 Unterzeichnerstaaten des GATT hat sich die regelbasierte, internationale Handelsordnung auf mittlerweile 164 Mitgliedsstaaten, die 98 Prozent des globalen Handels und der globalen Wirtschaftsleistung repräsentieren, ausgeweitet.

Der Aufbau und die Ausweitung der liberalen Weltwirtschaftsordnung war Instrument und Ausdruck des westlichen Erfolges im Kalten Krieg. Diese Ordnung steht im neuen geökonomischen Zeitalter gleich zweifach unter Druck. Einerseits bedrohen revisionistische Staaten, allen voran China und Russland, den Fortbestand der liberalen Weltordnung durch den offenen oder impliziten Bruch des Völkerrechts, die Unterminierung der Regeln der WTO oder den Aufbau alternativer Institutionen. Andererseits gerät diese Ordnung aber auch durch Staaten des Westens selbst unter Druck. Der Aufbau von Handelsbarrieren, der Einsatz diskriminierender Maßnahmen und die Blockade des Streitschlichtungsmechanismus der Welthandelsorganisation schwächen die regelbasierte Ordnung.

Dieses Policy Paper verfolgt zwei Ziele. Zum einen geht es darum, die Herausforderungen einer stärker von geopolitischen Konflikten und dem Systemwettbewerb geprägten Weltwirt-

Grafik 3: Teilnehmer an multilateralen Handelsrunden GATT/WTO



Quelle: Eigene Zusammenstellung

schaft zu analysieren. Wodurch kennzeichnet sich eine geökonomische Perspektive auf die Globalisierung und welche Implikationen ergeben sich daraus für die Bewertung von Freihandelsabkommen? Zum anderen basiert dieses Policy Paper auf einer Umfrage zum Thema Freihandel unter geopolitischen Vorzeichen. Vom 28.08 bis 01.09.2023 hat das Meinungsforschungsinstitut Civey im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit online 2.500 Bundesbürgerinnen und Bundesbürger ab 18 Jahren zu ihrer Einstellung zu Freihandelsabkommen befragt. Im Fokus der repräsentativen Umfrage stand dabei die Bewertung von Abkommen mit demokratischen Staaten im Kontext des Systemwettbewerbs und der Abhängigkeit von autokratischen Staaten.

Bemerkenswert ist bei den Ergebnissen dieser Umfrage vor allem die hohe Zustimmung zu Freihandelsabkommen mit demokratischen Staaten. Anders als vielfach beschrieben führt das geopolitische Vorzeichen nicht zum Wunsch nach größerer Abschottung, sondern zu einer größeren Hinwendung zu Freihandelsabkommen und einem größeren Fokus auf ihre strategische Bedeutung. Mehr als Dreiviertel der Befragten sehen, dass Freihandelsabkommen wichtig sind, um im Wettbewerb mit China bestehen zu können. Zweidrittel der Befragten sehen sie als ein wichtiges Instrument, um die Abhängigkeit von Autokratien insgesamt zu reduzieren. Auch bei konkreten Freihandelsabkommen wie aktuell dem EU-Mercosur-Abkommen oder einem möglichen transatlantischen Freihandelsabkommen sehen die Befragten mit deutlicher Mehrheit die strategische Bedeutung. Interessant ist dabei, dass das Ergebnis im Hinblick auf Unentschlossene eindeuti-

ger ist. Zudem ist der Anteil an Personen die „Weiß nicht“ oder „Unentschieden“ angeben, deutlich geringer. In früheren Befragungen, bei denen grundsätzlich nach Freihandel gefragt worden ist, lag der Anteil der Unentschiedenen bei knapp einem Drittel. Setzt man Freihandelsabkommen mit demokratischen Staaten in den Kontext der Abhängigkeit von China oder Autokratien so steigt nicht nur die Zustimmung, sondern der Anteil derjenigen ohne klare Meinung („Weiß nicht“) fällt auf um die 10 Prozent. Insgesamt trägt das geopolitische Vorzeichen zu einer stärkeren Entscheidungsfreudigkeit der Befragten hinsichtlich der Freihandelsabkommen bei, wobei die Unentschlossenen sich vor allem in Richtung der Befürwortung von Freihandel bewegen. Für die Politik ergibt sich daraus der klare Auftrag stärker auf Handelsabkommen und damit den Ausbau von Allianzen mit demokratischen Partnern zu setzen, als auf Abschottung.

Im nächsten Kapitel geht es zunächst um die Implikationen eines stärker von geopolitischen Erwägungen geprägten Ansatzes, der heute in nahezu allen Feldern der Wirtschafts- und Finanzpolitik sichtbar ist sowie die Bedeutung dieses neuen geökonomischen Zeitalters für die Globalisierung. Die folgenden Kapitel beleuchten die Herausforderung durch ein zunehmend aggressiver auftretendes China und den Systemwettbewerb. Anschließend geht es um die Bedeutung der Handelspolitik zur Allianzbildung, dem Abbau von Abhängigkeiten sowie die konkrete Bewertung von Freihandelsabkommen.

2. Die geoökonomische Perspektive

Unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges gab es eine Hochphase der Globalisierung und des Multilateralismus, geopolitische Erwägungen verschwanden aus dem Blickfeld der Öffentlichkeit, der Politik und auch großen Teilen der Wirtschaft. Die Weltwirtschaft integrierte die Staaten der ehemaligen Sowjetunion und auch das, auf dem Papier weiterhin, kommunistische China wurde zum zentralen Element globaler Wertschöpfungsketten. Diese Phase endete spätestens mit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine. Vieles deutet daraufhin, dass vor allem Russland, China aber auch die Vereinigten Staaten viel früher damit begonnen haben, wirtschaftliche Abhängigkeiten stärker durch eine geopolitische Brille zu betrachten. Mit der globalen Finanzkrise geht der Anteil an globalen Handelsströme zurück, die Globalisierung stagniert. Folgt man der Lesart von Rush Doshi zu Chinas Grand Strategy (Doshi 2021) und beobachtet man das Auftreten Russlands, so scheint es als haben die beiden revisionistischen Mächte in der Krise eine Schwäche der Vereinigten Staaten und damit des Westens ausgemacht. Das zeigte sich einerseits an tatsächlichen Konflikten, wie etwa dem russischen Angriff auf Georgien 2008, der ersten Invasion der Ukraine in 2014 und dem Angriffskrieg 2022. Andererseits hängt das aber auch mit der Unterminierung von Handels- und Menschenrechtsstandards durch China, dem Handelskonflikt zwischen China und den USA sowie einer Zunahme nationalistischer, protektionistischer und staatskapitalistischer Wirtschaftspolitik zusammen (Görg/Kamin 2021; Klement 2021).

Das Konzept Geoökonomie ist eng mit dem Begriff Geopolitik verwoben (Hilgers 2022: 16). Wenn vom neuen geoökonomischen Zeitalter gesprochen wird, dann bezieht sich das auf eine Zunahme der, von geopolitischen Erwägungen beeinflussten, Entscheidungen. Diese stehen im Kontrast zu rein nach klassischer ökonomischer Lehre bzw. wohlstandssteigenden Überlegungen getroffenen Entscheidungen. In einer stark vereinfachten Form könnte man auch vom Primat der (Geo-)Politik sprechen, dem Entscheidungen über die Überprüfung ein- wie ausgehender Investitionen, Regulierung oder Handelspolitik unterliegen. Unter Geoökonomie verstehen Blackwill und Harris den Einsatz wirtschaftlicher Instrumente zur Förderung und Verteidigung nationaler Interessen und zur Erzielung vorteilhafter geopolitischer Ergebnisse (Blackwill/Harris 2016: 20). Das Verständnis von Geoökonomie hat sich dabei im gleichen Maße gewandelt wie das von Geopolitik. Die klassische Geopolitik betrachtet vor allem geografische Gegebenheiten wie zum Beispiel natürliche Landgrenzen und die Frage, wie diese die Außen- und Sicherheitspolitik sowie wirtschaftliche Entscheidungen beeinflussen (Dodds 2007; Brunnermeier 2021: 252). Heute geht es dagegen verstärkt um die systematische und strategische Ausrichtung der Außen- und Handelspolitik sowie die Nutzung von wirtschaftlichen Ressourcen für politische Ziele.

Dabei liegt der Geoökonomie eine spezifische Logik zugrunde. Luttwak differenziert diesbezüglich zwischen der klassischen Logik des Kommerzes („Logic of commerce“), in der die Wohlstandsmehrung im Vordergrund steht, und der Logik des Konfliktes („Logic of conflict“), in der die Weltwirtschaft als eine Art Nullsummenspiel verstanden wird (Luttwak 1990: 17). Daraus resultierend könnten etwa Handelsabkommen oder Investitionen, die einem anderen Staat oder nicht freundlich gesinnten Akteuren nützen, so wahrgenommen werden, als dass sie den eigenen Interessen schaden. Ganz so eng sollte dieser Blick allerdings nicht verstanden werden. Insbesondere im Hinblick auf die globale Machtverteilung kann man durchaus von einem Nullsummenspiel sprechen, schwieriger wird das aber für die (Handels-)Beziehung zwischen zwei Ländern. Denn hier muss eine geoökonomische Analyse zwischen den geopolitischen Motiven anderer Staaten differenzieren (Kagan 2013). Beispielsweise waren im 19. Jahrhundert die aufstrebenden Vereinigten Staaten für die damalige Hegemonialmacht Großbritannien keine Bedrohung, sondern haben sogar eher positiv zur wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen. Umgekehrt war das damalige Deutschland sowohl militärisch als auch wirtschaftlich eine Bedrohung. Ähnlich verhält es sich im 21. Jahrhundert mit den Vereinigten Staaten als Supermacht sowie Europa und Indien als mögliche Partner, die keine Bedrohung für Washington darstellen (Kagan 2013: 105). China dagegen kann durch die Kombination aus wirtschaftlichem Aufstieg und militärischer Aufrüstung durchaus als eine Bedrohung nicht für die USA, sondern auch die liberale Weltordnung wahrgenommen werden (Luttwak 2012).

In der Geoökonomie geht es hier zunächst um wirtschaftspolitische Entscheidungen, die unter „normalen Umständen“ der Logik des Kommerzes folgen. Insofern werden dabei einerseits bei eigentlich rein wirtschaftlichen Entscheidungen auch geopolitische Interessen mitbetrachtet. Investitionen in kritische Infrastruktur wie einen Hafen oder ein Telekommunikationsnetzwerk erfordern beispielsweise eine striktere Prüfung im Hinblick auf die Eigentümer des Investors und den Staat, der diesen reguliert. Die Marktöffnung für einen autokratischen Staat im Rahmen eines Handelsabkommens wird in der geoökonomischen Betrachtung anders bewertet als der freie Handel mit befreundeten demokratischen Staaten. Das hängt vor allem mit den daraus entstehenden Abhängigkeiten zusammen. Dabei lässt sich zu einem gewissen Grad zwischen geoökonomischer Betrachtungsweise und den damit verbundenen Abwehrmaßnahmen sowie dem aktiven Einsatz geoökonomischer Methoden unterscheiden. Beides hängt natürlich eng miteinander zusammen, weil der Einsatz geoökonomischer Methoden zwangsläufig auf die Betrachtungsweise folgt. Die Vereinigten Staaten haben erst nach den Terroranschlägen vom 11. September, bei dem die Terroristen

klassische Kommunikations- und Finanznetzwerke nutzen, begonnen, beide als mögliche Gefahrenquellen aber auch Angriffsmöglichkeiten zu sehen (Zarate 2013; Farrell/Newman 2023). In erster Linie geht es darum, dass klassische wirtschaftspolitische Instrumente und Infrastruktur im Rahmen der Geoökonomie anders eingesetzt werden. Sie folgen dann eher der Logik von Konflikten oder wie Luttwak es formuliert: „the logic of conflict“ ausgeführt in der „grammar of commerce“ (Luttwak 1990; Klement 2021). Eng mit Geoökonomie verbunden sind die Konzepte von Economic und Financial Statecraft. Die beiden Begriffe lassen sich nur schwer ins Deutsche übersetzen. Häufig wird der Begriff der Staatskunst genutzt und beschreibt den außenpolitische Instrumentenkasten eines Staates. Dazu gehören nach Harold Lasswell: Informationen, Diplomatie, Militärische Mittel und letztlich auch der Einsatz wirtschaftlicher Mittel (Lasswell 1958; Steil/Litan 2006: 1). Um letzteres, also die Fähigkeit eines Staates mit Mitteln der Wirtschafts- oder Finanzpolitik Außenpolitik zu betreiben, geht es bei Economic und Financial Statecraft. Dafür braucht ein Staat nicht nur ökonomisch verwertbare Ressourcen, sondern auch die Einbindung in Handels- und Finanznetzwerke sowie die Instrumente und den Willen diese für geopolitische Zwecke einzusetzen. Im positiven Sinne können dabei Handelsabkommen und wirtschaftliche Kooperation als Instrumente der Allianzbildung eingesetzt werden, um durch eine engere Verflechtung mit befreundeten Staaten, gemeinsame Interessen und eine Vertiefung der Beziehungen, die eigene geopolitische Position zu verbessern. Gegenüber dieser Positive Economic Statecraft (Golden/Bhusari 2023: 17) steht der Ansatz eigentlich privatwirtschaftliche Instrumente und Infrastrukturen sowie deren Regulierung für geopolitische Ziele einzusetzen.

Die amerikanischen Politikwissenschaftler Henry Farrell und Abraham Newman sprechen in diesem Zusammenhang von der (Aus-)Nutzung wirtschaftlicher Verflechtung („weaponized interdependence“) als geopolitische Waffe (Farrell/Newman 2019; 2023). Die Weltwirtschaft gleicht heute weitverzweigten Netzwerken mit einigen Knotenpunkten, die einen großen Hebel und damit Einfluss auf die anderen Akteure haben (Farrell/Newman 2019; 2023). Solche Knotenpunkte können sowohl staatliche als auch private Infrastruktur oder Dienstleistungen sein, denen eine zentrale Aufgabe für das Funktionieren der Weltwirtschaft zukommt, beispielsweise durch die Sicherstellung der Kommunikation zwischen Banken oder die Bereitstellung entscheidender Handelswege, Güter oder Rohstoffe. Gleichzeitig dienen diese Knotenpunkte als Überwachungsmöglichkeit. Die dahinterstehenden Mechanismen werden von Farrell und Newman als „Chokepoint“- und dem „Panopticon“-Effekt beschrieben (Farrell/Newman 2019). Der Chokepoint-Effekt beschreibt die Vulnerabilität, die aus der Kontrolle eines für die Wirtschaft eines Landes essentieller Bereiches entsteht. Zu kritischer Infrastruktur zählen insbesondere die Telekommunikations-, Daten-, Energie- und Verkehrsinfrastruktur, welche für das reibungslose Funktionieren der nationalen Wirtschaft essentiell sind und deren Störung mit hohen Kosten für den Wirtschaftsstand-

ort aber auch das gesellschaftliche Leben verbunden ist. Hat ein Akteur Einfluss oder Kontrolle auf diesen Chokepoint, so kann er die Wirtschaft sozusagen erdrosseln (engl. to choke). Der Panopticon-Effekt bezieht sich auf das Gefängnis-Konzept eines Panopticon, bei dem man von einem Punkt aus alle, im Halbrund angeordneten, Zellen überwachen kann (Farrell/Newman 2019: 55). Investiert ein Akteur beispielsweise in größerem Ausmaß in einen internationalen Hafen, so erhält dieser unter Umständen Zugang zu sensiblen Handelsdaten und kritischen Informationen.

Die Rückkehr der Geoökonomie nach dem Ende des Kalten Krieges erfolgte schleichend. Die geopolitischen Konflikte zwischen Staaten nehmen genauso zu wie eine Nutzung wirtschaftlicher Instrumente für geopolitische Zwecke. Das Vertrauen in Handelspartner schwindet und zunehmend unterminieren Staaten die Regeln der Weltwirtschaft. Angesichts einer wachsenden Zahl von militärischen und nicht-militärischen Konflikten werden Sanktionen immer mehr zum außenpolitischen Universalinstrument. Die Vereinigten Staaten, als Akteur mit dem stärksten Zugriff auf diese Choke Points, haben nach dem 11. September zunehmend stärker auf geoökonomische Instrumente gesetzt, um ihre nationalen Interessen zu verfolgen und ihre internationale Verantwortung bei der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität oder der Durchsetzung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes wahrzunehmen. Darauf reagieren nicht nur Staaten, die von Sanktionen betroffen sind oder Gefahr laufen, von ihnen betroffen zu sein, sondern auch Akteure, die mit diesen Staaten Handel betreiben (McDowell 2023). Selbst die EU hat intensiv daran gearbeitet, das US-zentrierte Finanzsystem und den Dollar zu umgehen, um Sanktionen gegen den Iran auszuweichen (McDowell 2023: 133). Neben den Strategien und Taktiken, um geoökonomische Angriffe abzuwehren, werden auch die Akteure, die aktive Geoökonomie betreiben häufiger. Vor allem die Volksrepublik China setzt immer stärker auf ökonomische Zwangsmaßnahmen, die in der Regel weniger auf globale Herausforderungen und mehr auf den Machterhalt der kommunistischen Partei ausgerichtet sind. Einige Staaten setzen angesichts dieser Entwicklungen auf eine klassische, merkantilistische Politik, indem sie ihre Märkte schützen, staatliche Industriepolitik betreiben und Exporte forcieren. Andere versuchen sich komplett von den US-zentrierten Finanzmärkten zurückzuziehen, die Dollar-Infrastruktur zu meiden und suchen nach Umgehungsmöglichkeiten oder bauen selbst neue Knotenpunkte auf.

Im Kontext von Freihandelsabkommen ist zunächst die geoökonomische Betrachtungsweise relevant. Wenn politische Akteure oder Staaten mit einer geoökonomischen Perspektive auf den internationalen Handel blicken ergeben sich, je nach Partnerstaat, sowohl Risiken als auch Möglichkeiten die eigene geopolitische Position zu verbessern. Mit einer Intensivierung der Handelsbeziehungen geht immer auch eine (gegenseitige) Abhängigkeit einher, diese kann in einigen Wirtschaftssektoren auch erhebliche Ausmaße erreichen. Der Handel zwischen Deutschland und Russland war vom

Volumen her vernachlässigbar aber die Abhängigkeit von russischen Energielieferungen lag bei einigen Rohstoffen über 50 Prozent (Stefanov et al. 2023). Bei Lieferketten für kritische Güter, wie zum Beispiel Medizinprodukte, ergeben sich verschiedene Chokepoints, die sowohl im Transport als auch der Produktion liegen können. Gerade die COVID-19 Pandemie hat hier erhebliche Vulnerabilitäten vor allem mit China zum Vorschein gebracht. Sowohl China als auch Russland haben in den vergangenen Jahren nicht davor zurückgeschreckt die Abhängigkeiten bei Energierohstoffen, kritischen Produkten oder auch Absatzmärkten als Waffe einzusetzen.

Die meisten geoökonomischen Risiken in Verbindung mit Freihandel entstehen aber vor allem dann, wenn die Abhängigkeit zu einem Handelspartner zu groß wird. Wenn ein Land sich in einzelnen Wirtschaftsbereichen in eine Abhängigkeit begibt, die das Funktionieren des Wirtschaftsstandortes oder den Wohlstand für breite Teile der Bevölkerung gefährdet, liegt das nicht am Freihandel generell, sondern an einer einseitigen Ausrichtung der außenwirtschaftlichen Beziehungen. Gerade bei autoritären Regimen, die nicht über einen funktionierenden Rechtsstaat im Inland verfügen und eine fragwürdige Bilanz hinsichtlich der Einhaltung internationaler Regeln haben, kann eine solche (sektorale) Abhängigkeit gravierende Folgen haben. Und darin liegt wohl auch die größte Chance des Freihandels, die eigene geopolitische Position zu verbessern. Neue Freihandelsabkommen können bei der Diversifizierung von Lieferketten helfen, indem sie Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse senken, Rechtssicherheit erhöhen und dadurch zu einer veränderten Kostenkalkulation führen. Unternehmen können so Lieferketten und Handelspartner nutzen, die vorher vielleicht nicht in Betracht gezogen worden sind. Eine strategisch ausgerichtete Handelspolitik kann alleine durch eine Diversifizierung einen Beitrag zur Stärkung der Handlungsfähigkeit eines Staates leisten. Ähnliches gilt für die Rolle von Handelspolitik in der Bildung und Festigung von Allianzen. Durch die Schaffung gemeinsamer Märkte mit verbündeten Staaten entstehen positive gegenseitige Abhängigkeiten und gemeinsame, wirtschaftliche Interessen sowie aus ökonomischer Perspektive Effizienzgewinne und Innovation, die zu einer größeren, wirtschaftlichen Stärke führen können.

Die Weltwirtschaft war niemals frei von geoökonomischen Erwägungen und so ist auch das, im Nachgang der Konferenz von Bretton-Woods entstandene, Handelssystem maßgeblich von geopolitischen Erwägungen geprägt (Hilgers 2022). Die Handelsliberalisierung im Rahmen des GATT und der WTO verdeutlichen, dass die Logik des Konfliktes und die geoökonomische Betrachtung zu unterschiedlichen politischen Entscheidungen und letztendlich auch zu mehr Freihandel führen können.

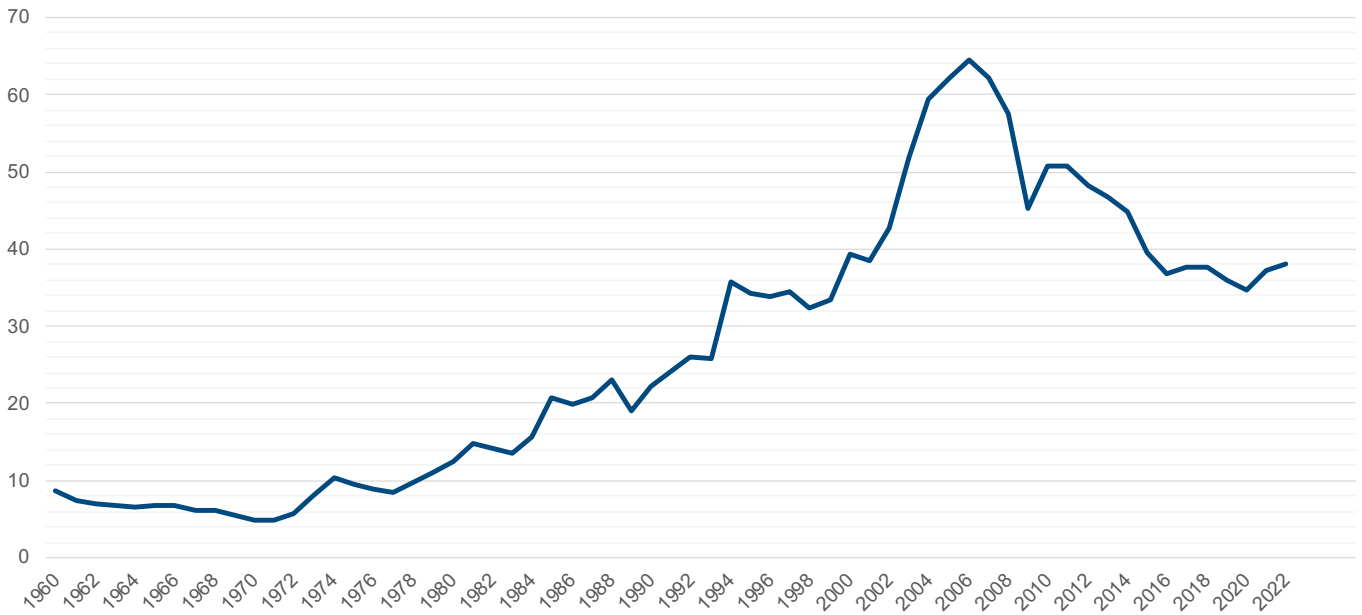
3. China und der neue Systemwettbewerb

Der wohl stärkste Ausdruck einer stärker von geopolitischen und geoökonomischen Erwägungen geprägten Weltwirtschaftsordnung ist der neue Systemwettbewerb zwischen liberalen Demokratien und autoritären Regimen. Die liberale Weltwirtschaftsordnung wird vor allem von zwei revisionistischen Staaten herausgefordert: Russland und China. Während Russland spätestens seit dem Beginn des völkerrechtswidrigen Angriffskrieges gegen die Ukraine für die Zukunft der Weltwirtschaft, wenn überhaupt nur noch sektoral von Bedeutung ist, stellt mit der Volksrepublik China die zweitgrößte Volkswirtschaft und eine aufstrebende Supermacht die regelbasierte internationale Ordnung in Frage. Peking ist nicht nur der wichtigste, verbliebene Verbündete Moskaus, sondern nimmt den russischen Angriffskrieg auch selbst zum Anlass die Fragmentierung der Weltwirtschaft voranzutreiben. Das zunehmend, konfrontativere Auftreten Xi Jinpings ist aber nur der sichtbare und neueste Teil von Chinas Strategie die regelbasierte Weltwirtschaftsordnung herauszufordern. Tatsächlich arbeitet Peking bereits seit Jahren an einer Schwächung bestehender Institutionen und dem Aufbau alternativer Strukturen.

Bereits als die freie Welt noch die Überwindung der Spaltung Europas und das Ende des Kalten Krieges feierte, sorgte man sich in den Machtzentralen Pekings bereits, dass Washington ohne Gegenpol zu dominant werden könnte. Im Kalten Krieg hatte sich China mit den Vereinigten Staaten gegen die Sowjetunion als Bedrohung in der unmittelbaren Nachbarschaft verbündet, aber nach deren Zerfall identifizierten die Entscheidungsträger die USA als größte Bedrohung (Doshi 2021: 51). Während also für die meisten westlichen Staaten das neue geoökonomische Zeitalter erst im vergangenen Jahr oder Jahrzehnt begonnen hat, gab es in China einen nahezu nahtlosen Übergang. Folgt man Rush Doshis Buch *„The long game: China's grand strategy to displace American order“* so dominierten bei den Entscheidungsträgern der kommunistischen Partei Chinas bereits in den 1990er Jahren die geoökonomischen Erwägungen (Doshi 2021). Zunächst ging es dabei darum, die Integration in die Weltwirtschaft so zu institutionalisieren, dass Zölle und Handelsbarrieren nicht einseitig aufgebaut werden konnten. Konkret hat China dafür zunächst an der Verstetigung des Meistbegünstigten-Status für den amerikanischen Markt, damit dieser nicht jährlich erneuert werden muss, und anschließend am WTO Beitritt gearbeitet (Doshi 2021). Der Entwicklungsländer-Status in der Welthandelsorganisation sicherte China bis heute die Möglichkeiten den Marktzugang einzuschränken. Als Mitglied der Organisation hat China dann insbesondere die Regelungen zum Schutz geistiger Eigentumsrechte und zentrale Prinzipien des WTO-Rechts wie die Inländergleichbehandlung und die Reziprozität, also die Gegenseitigkeit in den Handelsbeziehungen, unterminiert. Westliche Unternehmen haben auf dem chinesischen Markt mit dem erzwungenen Transfer von Technologie und Industriespionage zu kämpfen, wobei chinesische Akteure auch jenseits der eigenen Grenzen Industriespionage betreibt und nur sehr zögerlich gegen Produktpiraterie vorgeht (Kroeber 2020: 84; Dieter 2021: 52).

Spätestens nach der globalen Finanzkrise, in den Augen Pekings ein Moment der Schwäche für die USA, hat China nicht nur einseitige Abhängigkeiten abgebaut, sondern selbst aufgebaut. Um an wirtschaftlichem Einfluss zu gewinnen und selbst in eine ähnliche Lage wie die Vereinigten Staaten zu kommen, baut China einerseits Strukturen auf, die die Abhängigkeit von den USA verringern sollen, wie zum Beispiel eine Alternative zum Finanzkommunikationsnetzwerk SWIFT, und bietet diese für andere Staaten wie etwa Russland zur Nutzung an. Auch von den amerikanischen Kreditkarten- und Zahlungsdienstleistern MasterCard und Visa wollte sich China nicht abhängig machen, verwehrte ihnen den Marktzugang und baute mit UnionPay ein alternatives System auf (Leibbrandt/De Terán 2021). Zudem verfolgt China die Politik der zwei Kreisläufe („dual circulation“) und versucht damit nicht nur selbst unabhängiger von globalen Entwicklungen zu werden, sondern auch die Abhängigkeit anderer Staaten von China mindestens aufrechtzuerhalten. Dabei werden in zwei voneinander getrennten „Kreisläufen“ die Bedürfnisse der heimischen Wirtschaft und die wirtschaftliche Interaktion mit anderen Ländern so voneinander getrennt, dass Chinas Wirtschaft von der Globalisierung profitieren kann, ohne Gefahr zu laufen, dass die innenpolitische Stabilität durch Krisen oder Sanktionen gefährdet wird (Hilgers 2022: 17). Gleichzeitig gewinnt China dadurch an Handlungsfähigkeit, um ökonomische Abhängigkeiten als Waffe einzusetzen. Was also mit der Vermeidung von amerikanischem, wirtschaftlichem Einfluss begonnen hat, ist mittlerweile einer wesentlich aggressiveren Außenwirtschaftsstrategie gewichen. Länder wie Australien und Litauen haben unlängst zu spüren bekommen, wie China versucht die Wirtschaft der Länder mit Sanktionen und staatlich-organisiertem Boykott zu Schwächen, wenn demokratische Akteure Entscheidungen treffen, die Peking nicht gefallen (Matthes/Fritsch 2022; Allen 2023). Insgesamt sind laut Angaben der amerikanischen Denkfabrik CSIS seit 2008 achtzehn westliche und asiatische Staaten sowie 123 Unternehmen Opfer von Chinas Zwangsmaßnahmen geworden, die einen ökonomischen Schaden in mindestens zweistelliger Milliardenhöhe angerichtet haben (Cha 2023). Die Liste der Staaten, die von ökonomischer Erpressung oder Bestrafung betroffen waren, reicht dabei von regionalen Nachbarn Chinas wie Vietnam, Japan, den Philippinen oder Südkorea, bis hin zu Mitgliedern des UN-Sicherheitsrat wie den Vereinigten Staaten, Großbritannien und Frankreich (Jones et al. 2023: 88). Je größer der wirtschaftliche Einfluss Chinas und die zentrale Rolle in globalen Lieferketten wird, desto mehr gewinnt Peking Kontrolle über Choke Points und desto wirkmächtiger werden diese ökonomischen Erpressungsversuche Chinas. Gleichzeitig baut China den Handelsanteil am eigenen Bruttoinlandsprodukt und damit auch Abhängigkeiten systematisch ab. Zwischen 1989 und 2006 ist der Handelsanteil an Chinas Bruttoinlandsprodukt laut Daten der Weltbank zwar von 19 Prozent auf 64 Prozent gestiegen, geht aber seitdem sukzessive zurück und lag 2022 nur noch bei 38 Prozent.

Grafik 4: Handelsanteil am chinesischen BIP in Prozent



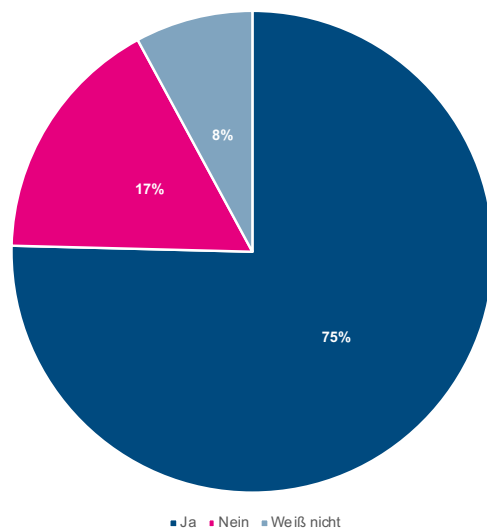
Quelle: Weltbank

Insbesondere für demokratische Staaten aber auch Unternehmen in offenen Gesellschaften, die die freie Meinungsäußerung nicht zensieren wollen und sich auch sonst den übergriffigen chinesischen Forderungen nicht beugen wollen, ergeben sich daraus erhebliche wirtschaftliche Risiken für die Handelsbeziehungen mit China. Die Europäische Union ordnet die Volksrepublik seit einigen Jahren mit dem Dreiklang Partner, Wettbewerber und systemischer Rivale ein (Small 2022). Die Bundesregierung hat diese Einordnung in der Nationalen Sicherheitsstrategie und der China Strategie übernommen, konstatiert aber auch, dass „die Elemente der Rivalität und des Wettbewerbs in den vergangenen Jahren zugenommen haben“ (Bundesregierung 2023: 12; Auswärtiges Amt 2023). Die Wahrnehmung in der Bevölkerung ist ähnlich. Laut einer Befragung von Kantar im Auftrag der Körber Stiftung bewerten 59 Prozent den wachsenden Einfluss Chinas als negativ. Dem gegenüber stehen nur sieben Prozent, die den Einfluss als positiv sehen. In der jährlichen, im Rahmen von Berlin Pulse, stattfindenden Befragung der deutschen Bevölkerung zur Außenpolitik hat der Anteil, der Befragten, die Chinas Einfluss als negativ wahrnehmen seit 2017 zunehmend zugenommen (Körber Stiftung 2022: 34).

Aus geoökonomischer Perspektive gibt es verschiedene Ansätze den chinesischen Einfluss und vor allem asymmetrische Abhängigkeiten Chinas zu verhindern. Der radikalste Ansatz ist der des De-coupling, also einer Entkopplung von allen Abhängigkeiten zum chinesischen Markt, was enormen wirtschaftlichen Schaden auf dem heimischen Markt verursacht und vermutlich die geopolitische Position eher schwächt als stärkt. Differenziertere Ansätze werden unter dem Begriff des De-risking zusammengefasst. Dazu gehörte vor allem der gezielte Abbau von Abhängigkeiten im Bereich kritischer Infrastruktur, bei Lieferketten für kritische Produkte oder gesamte

Wirtschaftssektoren. Dabei helfen einerseits regulatorische Ansätze wie das Investmentsscreening aber auch Mechanismen, die den Aufbau strategischer Abhängigkeiten durch Dumping und Subventionen verhindern wie zum Beispiel die drittstaatliche Subventionskontrolle. Bisher zu wenig beachtet wird allerdings der Abschluss von Freihandelsabkommen im Wettbewerb mit China. Dabei zeigt sich in unserer Befragung, dass dieser Ansatz durchaus auf Zuspruch trifft.

Grafik 5: Glauben Sie, dass der Abschluss von Freihandelsabkommen mit demokratischen Staaten für Deutschland und die EU wichtig ist, um im Wettbewerb mit China bestehen zu können?

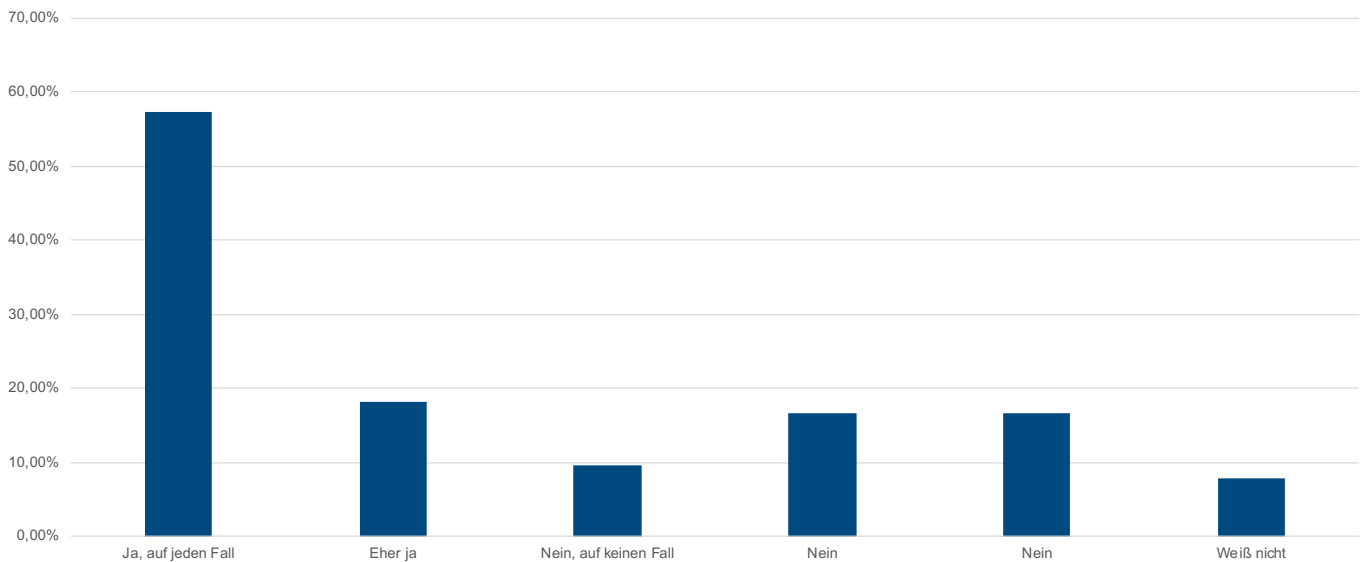


■ Ja ■ Nein ■ Weiß nicht

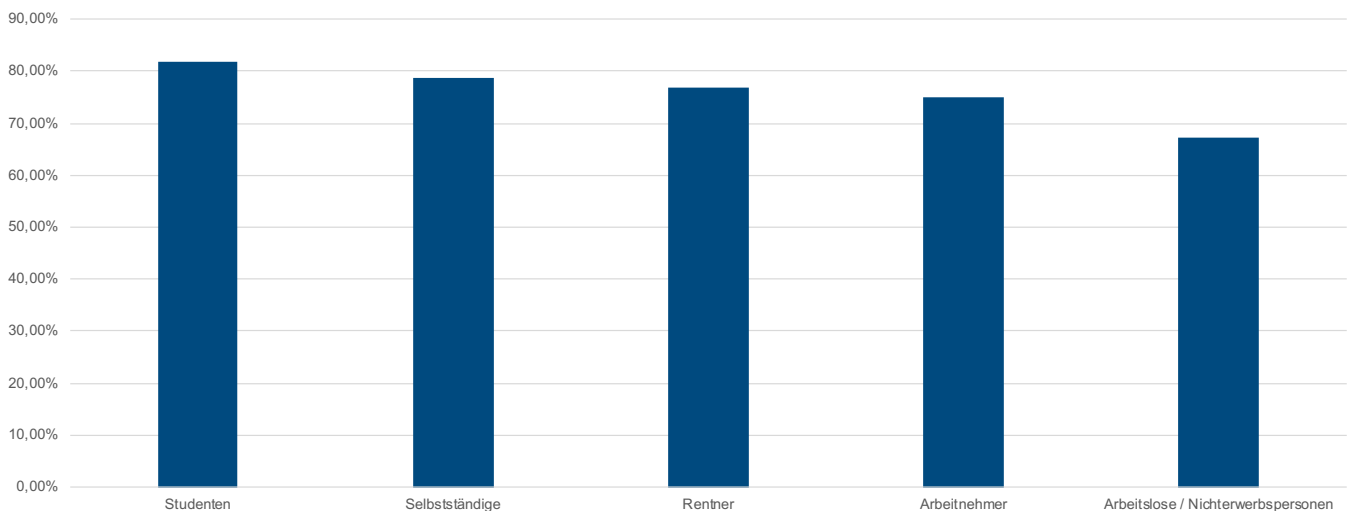
Der Abschluss von Freihandelsabkommen mit demokratischen Staaten wird von Dreiviertel der Befragten (75 Prozent) als wichtig erachtet, um im Wettbewerb mit China zu bestehen. 57,3 Prozent geben an, dass der Abschluss in jedem Fall wichtig ist, um im Wettbewerb mit China zu bestehen. Lediglich 17 Prozent stimmen nicht zu. Differenziert man nach Beschäftigungsstatus, so ist die Zustimmung am Höchsten in der Gruppe der Studierenden mit knapp 82 Prozent und am Niedrigsten unter den Arbeitslosen mit 67,3 Prozent, wobei auch in dieser Gruppe mehr als Zweidrittel Freihandel als wichtig ansehen, um im Wettbewerb mit China zu bestehen. Im Parteienvergleich gibt es einen erheblichen Unterschied zwischen den Anhängern der Parteien in der politischen Mitte sowie den Rändern. Während

die Befragten mit Wahlabsicht SPD (89,5 Prozent), CDU/CSU (87 Prozent), FDP (83,4 Prozent) und Grüne (79,6 Prozent) allesamt hohe Zustimmungswerte für Freihandel haben, ist der Anteil der Befürworter bei den Anhängerinnen und Anhängern von AfD (50,6 Prozent) und Linke (44,6 Prozent) deutlich niedriger. Bei keiner der Parteien ist der Anteil der Ablehnung allerdings größer als der Anteil der Befragten, die den Freihandel als wichtig erachten. Auch im Vergleich der Befragten in Ost (66,3 Prozent) und West (77,9 Prozent) gibt es zwar Unterschiede in der Zustimmung aber in beiden Teilen des Landes wird dem Freihandel mit demokratischen Staaten eine Bedeutung im Wettbewerb mit China zugemessen.

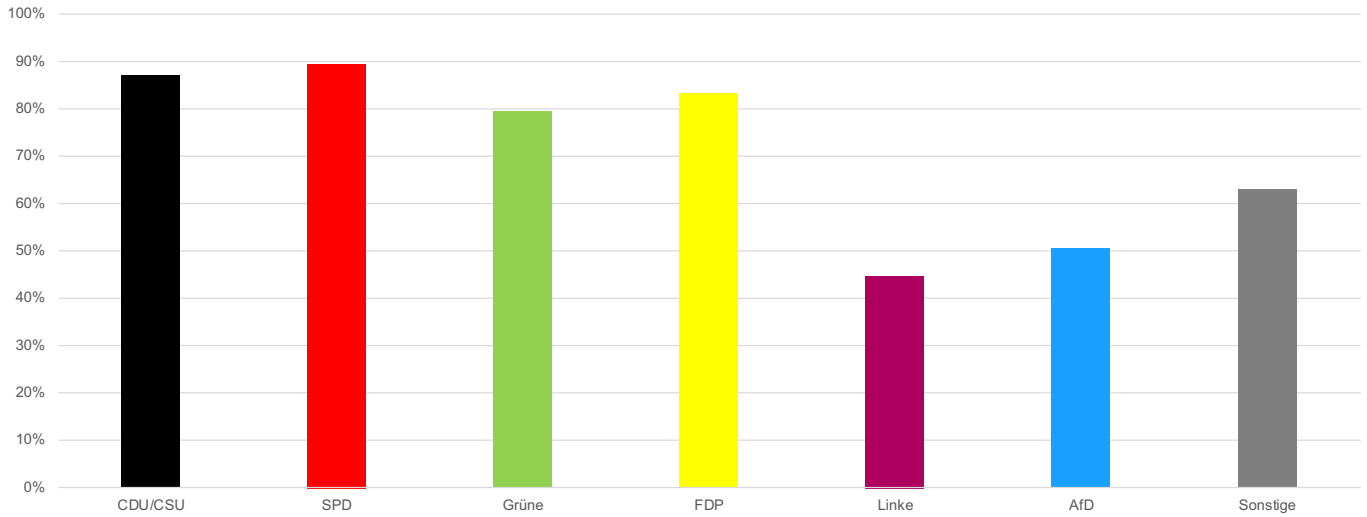
Grafik 6: Glauben Sie, dass der Abschluss von Freihandelsabkommen mit demokratischen Staaten für Deutschland und die EU wichtig ist, um im Wettbewerb mit China bestehen zu können?



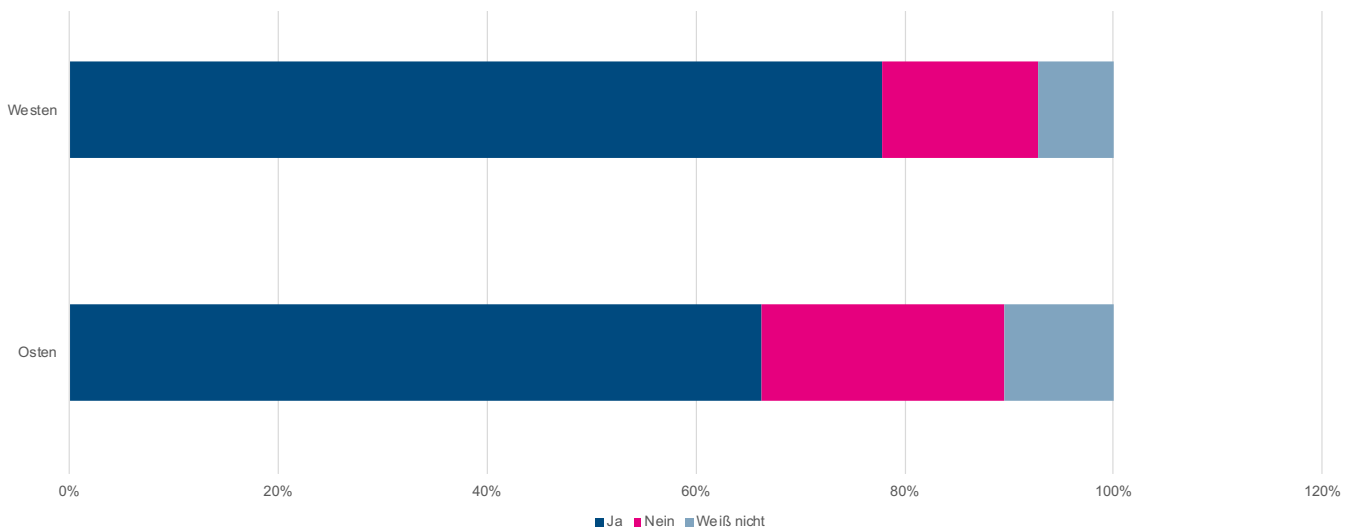
Grafik 7: Glauben Sie, dass der Abschluss von Freihandelsabkommen mit demokratischen Staaten für Deutschland und die EU wichtig ist, um im Wettbewerb mit China bestehen zu können? (Anteil Ja in Prozent, nach Beschäftigungsstatus)



Grafik 8: Glauben Sie, dass der Abschluss von Freihandelsabkommen mit demokratischen Staaten für Deutschland und die EU wichtig ist, um im Wettbewerb mit China bestehen zu können? (Anteil Ja in Prozent, nach Wahlabsicht)



Grafik 9: Glauben Sie, dass der Abschluss von Freihandelsabkommen mit demokratischen Staaten für Deutschland und die EU wichtig ist, um im Wettbewerb mit China bestehen zu können?



4. Die Bedeutung des Handels für Allianzen

Die Bedeutung der engeren Zusammenarbeit mit demokratischen Staaten ist nicht nur wichtig, um im Wettbewerb mit China zu bestehen, sondern auch im Hinblick auf die wirtschaftlichen Verflechtungen autokratischen Staaten insgesamt. Abhängigkeiten von autokratischen Staaten können immer ein gewisses Erpressungspotential bieten und haben gerade im Energiebereich eine lange Historie. Im geoökonomischen Zeitalter bekommt der Zusammenhang zwischen der geopolitischen Allianzbildung und einer strategischen Handelspolitik eine neue Relevanz. Im Kalten Krieg waren Handel und wirtschaftliche Kooperation von entscheidender Bedeutung für die Vereinigten Staaten, um Allianzen aufzubauen und zu vertiefen sowie Verbündete wirtschaftlich zu stärken und gegen den Einfluss der kommunistischen Systemkonkurrenz weniger empfänglich zu machen. Mit dem European Recovery Program (ERP), besser bekannt als Marshall Plan, hat Washington einen entscheidenden Beitrag zum wirtschaftlichen Wiederaufbau, der Kooperation unter europäischen Staaten und dem Abbau von Handelshemmnissen weltweit geleistet (Steil 2018). In der Anfangszeit nach Beginn des Kalten Krieges setzten die Vereinigten Staaten die Offenheit des eigenen Marktes und die eigenen finanziellen Ressourcen als eine Art Klubgut für Verbündete ein, die dadurch einen attraktiven Exportmarkt zum Aufbau eigener Industrien hatten. Zusammen mit der Konferenz von Bretton Woods leistete diese Politik der ökonomischen Offenheit und Kooperation einen Beitrag zur Schaffung und Institutionalisierung einer liberalen Weltwirtschaftsordnung, die dem Westen nicht nur einen wichtigen Vorteil im Kalten Krieg verschaffte, sondern bis heute fortbesteht (Steil 2018).

Doch die geoökonomische Perspektive führt nicht immer zu einer Politik, die Freihandel zur Allianzbildung und Ertüchtigung von Verbündeten einsetzt. In zahlreichen Fällen war und ist die Geopolitik auch Rechtfertigung für Protektionismus und unilaterale Exportrestriktionen. Dabei zeigt beispielsweise der fehlgeschlagene Versuch in den 1990er Jahren die Entwicklung chinesischer Raketentechnologie mit unilateralen Exportkontrollen zu verhindern, wie wichtig die Abstimmung unter Verbündeten ist, um möglichst effektiv zu sein (Meijer 2016). Noch problematischer sind restriktive Handelsmaßnahmen, die Verbündete als Kollateralschaden schwächen oder gar direkt treffen sollen. Zum einen schwächen sie das Bündnis und den Partner, zum anderen verringern sie die Marktgröße, die entscheidend für die Effektivität und Effizienz einer wirtschaftlichen Maßnahme ist. Tatsächlich können Exportrestriktionen, Embargos und auch Sanktionen aus geopolitischen Gründen notwendig sein und sogar als gezieltere Maßnahmen dazu beitragen die Offenheit von Märkten zu schützen, indem sie Vulnerabilitäten abbauen ohne sich dabei weitergehend abzuschotten. Ein positives Beispiel ist hier die Koordinierung der Sanktionsmaßnahmen unter den G7 sowie weiteren Staaten in Reaktion auf den russischen Angriffskrieg (DuBard 2023: 14). Allerdings kommt im neuen geoökonomischen Zeitalter der,

im Kalten Krieg erfolgreiche, Ansatz, den Freihandel als strategisches Instrument einzusetzen, um Allianzen und Verbündete zu stärken bisher eher zu kurz.

In Brüssel hat die Präsidentin der EU-Kommission, Ursula von der Leyen, ihrer Ankündigung einer geopolitischen Kommission auch in der Außenwirtschaftspolitik Taten folgen lassen (Matthijs/Meunier 2023: 169; McNamara 2023). Die Wirtschaftssicherheitsstrategie der europäischen Kommission, die im Juni 2023 vorgestellt worden ist, schlägt einige neue Kontrollmechanismen vor, um sicherheitspolitische Risiken, die aus der Offenheit europäischer Märkte resultieren können, zu reduzieren (European Commission 2023). Immerhin nennt die Kommission in ihrer Mitteilung „Partnering“, also die Zusammenarbeit mit Verbündeten als einen Teil des dreigliedrigen Ansatzes für die Minderung von Risiken und erwähnt dort auch den Abschluss von Freihandelsabkommen als ein Instrument: *„It also means partnering with countries on similar de-risking paths, furthering and finalising free trade agreements, and investing in sustainable development and secure links throughout the world through Global Gateway.“* (European Commission 2023: 3). Etwas weniger klar ist das Bild bei Europas wichtigstem Verbündeten, den Vereinigten Staaten. Einerseits setzt US-Präsident, Joe Biden, gerade auch im Vergleich mit seinem Amtsvorgänger, mehr auf die Zusammenarbeit mit Verbündeten. Seine Leadership spielte eine entscheidende Rolle bei der Koordinierung des historischen Sanktionspaketes gegen Russland sowie der Militärhilfe für die Ukraine. Die Bedeutung der Handelspolitik, offener Märkte und wirtschaftlicher Kooperation zur Festigung von Allianzen, Stärkung der eigenen wirtschaftlichen Macht und der Verbündeten wird andererseits aber vernachlässigt. Zwar setzt die Biden-Administration auf Verständigung in Handelsfragen, konnte einige Streitigkeiten aus der Trump-Ära insbesondere mit der EU beilegen und etablierte mit dem transatlantischen Trade and Technology Council (TTC) ein neues Format zur handelspolitischen Koordinierung aber eine systematische geostrategische Handelsagenda ist nicht erkennbar. In Teilen sogar eher das Gegenteil. In einer Grundsatzrede vor der renommierten Brookings Institution rechnete der nationale Sicherheitsberater des US-Präsidenten, Jake Sullivan, mit der amerikanischen Handelspolitik der Vergangenheit ab und machte die Handelsliberalisierung der letzten Jahrzehnte für wirtschaftliche Probleme und soziale Spannungen verantwortlich (Sullivan 2023).

Nicht nur sind seine Aussagen nur begrenzt evidenzbasiert und vernachlässigen den Effekt der internationalen Arbeitsteilung für die wirtschaftliche Stärke der USA, er negiert in seiner geopolitisch ausgerichteten Rede die Erfolge und die allianzfördernde Bilanz der amerikanischen Handelspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg. Dafür erntete Sullivan in Washington D.C. nicht nur Applaus. Der US-Journalist Fareed Zakaria unterstellte der Rede einen zu pessimistischen Blick auf die

Vergangenheit und der ehemalige US-Finanzminister, Larry Summers, warnte vor einer Wirtschaftsdoktrin die dauerhaft hohe Inflation produziert (Zakaria 2023). Aus vielen Think Tanks hört man dabei die Sorge, dass eine protektionistische Handelspolitik nicht in der Lage sein wird, die geopolitische Stellung Amerikas im Wettbewerb mit China zu verbessern, sondern sie eher verschlechtert (Capretta/Veuger 2023). William Reinsch, erfahrener Handelsexperte beim amerikanischen Think Tank CSIS, kritisiert dabei Sullivans Aussagen zum einen als ökonomisch verfehlt, schließlich habe die Schaffung einer regelbasierten Handelsordnung Milliarden Menschen aus der Armut befreit, zum anderen erinnert er auch daran, dass es in Freihandelsabkommen eher um geopolitische Ziele als um Handelspolitik geht: *„trade agreements are often not about trade. They're about geopolitics—cementing the U.S. profile in a region and displaying our commitment“* (Reinsch 2023). Diese Funktion gerät in der amerikanischen Politik sowohl bei den Trump-Republikanern als auch bei vielen Demokraten in Vergessenheit. Dabei würde gerade das aktuelle wirtschaftliche und geopolitische Umfeld mehr Freihandel benötigen.

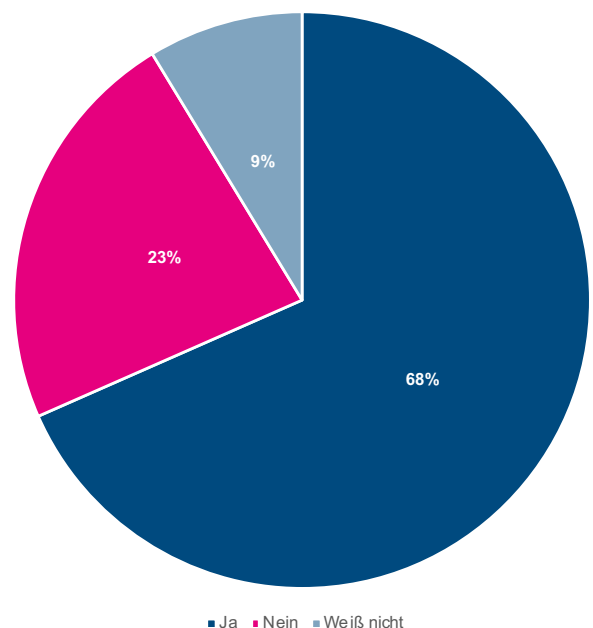
Bei der Diversifizierung von Abhängigkeiten von autokratischen Ländern können Freihandelsabkommen mit demokratischen Staaten nicht nur einen Beitrag leisten, sondern sind in der Regel auch weniger kostspielig als regulatorische Maßnahmen oder Subventionen. Freihandel gilt zurecht als die kostengünstigste Form der Konjunkturpolitik und schont im Vergleich zu Industriepolitik die von Pandemie, Inflation und Krieg geforderten öffentlichen Haushalte. Auch in der Bevölkerung setzt sich die Erkenntnis durch, dass Freihandel in diesen zunehmend von geopolitischen Konflikten geprägten Zeiten einen positiven Beitrag leisten kann. Laut einer Gallup Umfrage aus dem vergangenen Jahr sind in der amerikanischen Bevölkerung die Zustimmungswerte zum Freihandel in den letzten zehn Jahren von unter 50 Prozent in 2012 auf über 61 Prozent in 2022 gestiegen (Gallup 2022). Auch in Deutschland überwiegen in Umfragen des Meinungsforschungsinstitut Civey, diejenigen, die der Meinung sind, dass der internationale Handel Deutschland mehr Nutzen als Schaden bringt sowie, diejenigen, die sich mehr und nicht weniger Freihandelsabkommen wünschen.

In der für dieses Policy Paper durchgeführten Umfrage stimmen 68,4 Prozent der Befragten in Deutschland der Aussage zu, dass Freihandelsabkommen zwischen der EU und demokratischen Staaten wichtig sind, um die Abhängigkeit von Autokratien zu reduzieren. Davon stimmt eine Mehrheit von 50,4 Prozent sogar eindeutig zu, lediglich 13,4 Prozent stimmen eindeutig nicht zu, 9,5 Prozent stimmen eher nicht zu und knapp 9 Prozent beziehen keine Position. Differenziert man bei den Befragten nach Beschäftigungsstatus, so ist die Zustimmung erneut bei den Studierenden mit 92,1 Prozent am höchsten und bei Arbeitslosen mit rund 58 Prozent am niedrigsten. Erneut gibt es aber keine Beschäftigungsgruppe, in der es keine deutliche Mehrheit für Freihandel als wichtiges Instrument zum Abbau von Abhängigkeiten gibt. Die Differenzen bei der Zustimmung nach Wahlabsicht fällt hingegen nochmal deutlicher aus als bei der Frage zu Freihandel und

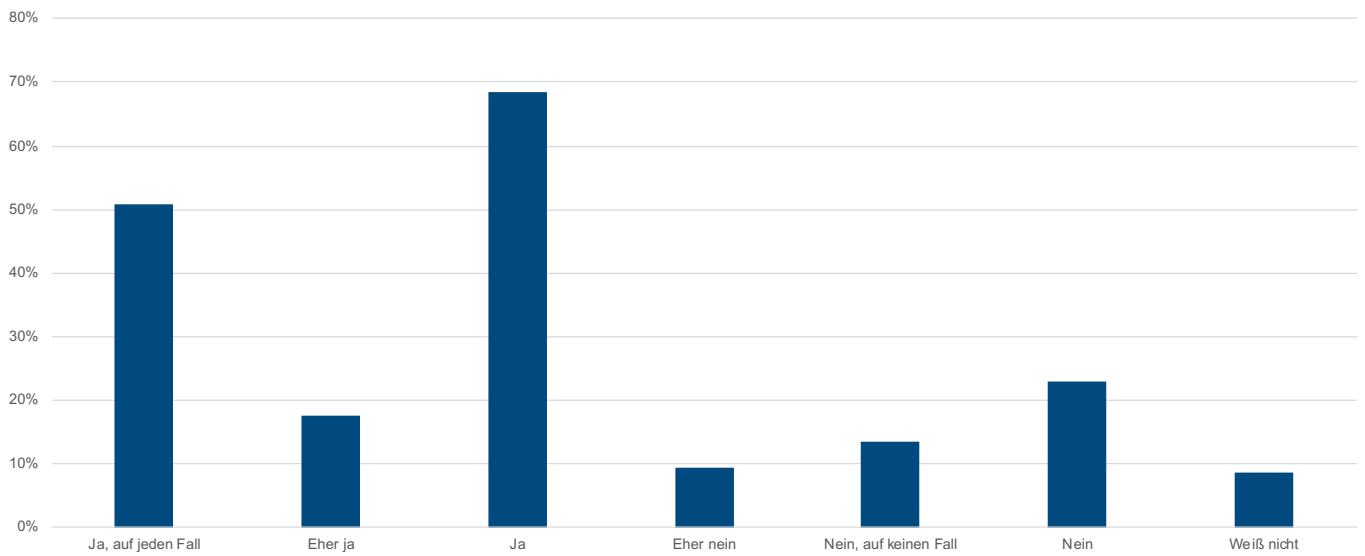
China. Unter den Parteien der demokratischen Mitte liegt die Zustimmung bei Wählern und Wählerinnen der Sozialdemokraten mit 85,5 Prozent am höchsten und mit 79,8 bei den Grünen am niedrigsten, aber insgesamt auf einem hohen Niveau. Das Bild an den Rändern stellt sich völlig anders dar. Bei den Befragten mit Wahlabsicht AfD stimmen nur 35,4 Prozent und bei der Linken 36,3 Prozent der Aussage zu, dass Freihandel wichtig ist, um die Abhängigkeit von Autokratien abzubauen. Bei den Anhängern beider Parteien liegt die Ablehnung mit 50,2 Prozent bei der AfD und 45 Prozent bei den Linken deutlich über der Zustimmung, das mag einerseits an einer Ablehnung von Freihandel generell liegen. Zum anderen deuten Aussagen der politischen Vertreter beider Parteien aber auch darauf hin, dass eine geringere Abhängigkeit von Autokratien kein prioritäres Ziel für die Parteien ist.

Angesichts der geopolitischen Bedeutung des Freihandels im Kalten Krieg ist auch die Differenzierung nach Alter und Geografie von Interesse. Zunächst lässt sich feststellen, dass in allen Alterskategorien sowie in Ost und West, eine deutliche Mehrheit der Befragten der Aussage zustimmt, dass Freihandelsabkommen zwischen der EU und demokratischen Staaten wichtig sind, um die Abhängigkeit von Autokratien zu reduzieren. Allerdings liegen zwischen dem Anteil der Befragten, die im Osten zustimmen (54,7 Prozent) und dem Anteil an Zustimmenden im Westen (72,2 Prozent) fast zwanzig Prozent Differenz. Bei den Altersgruppen fällt die Zustimmung mit zunehmenden Alter höher aus. Am höchsten ist die Zustimmung in der Altersgruppe über 65 mit über 76 Prozent und am niedrigsten fällt die Zustimmung in der jüngsten Gruppe (18-29) mit etwas unter 54 Prozent aus.

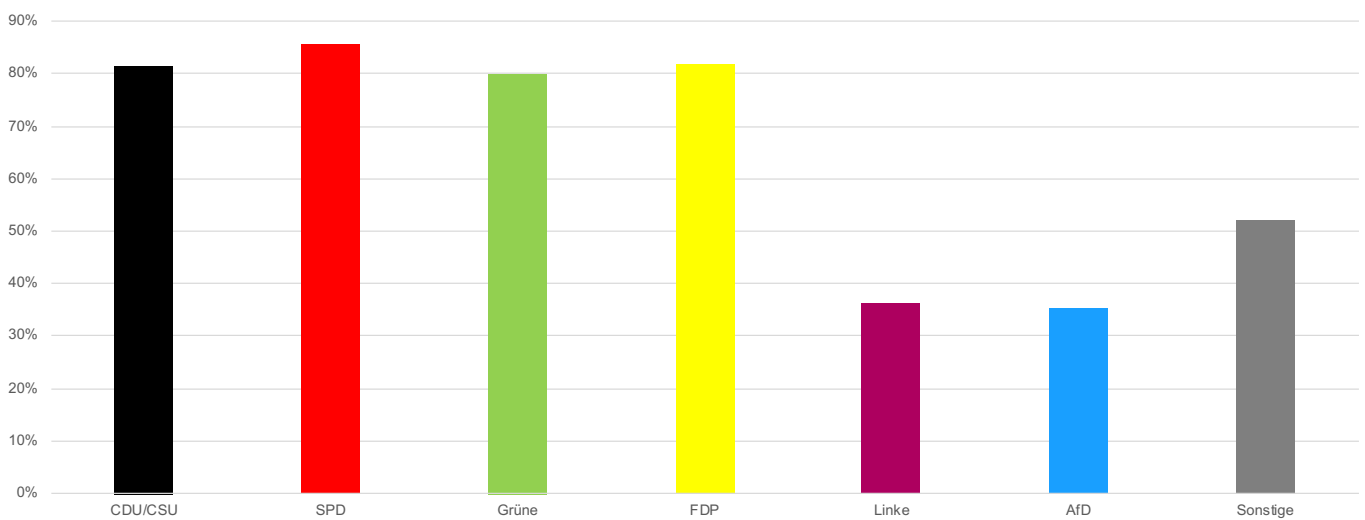
Grafik 10: Inwieweit stimmen Sie der Aussage zu: „Freihandelsabkommen zwischen der EU und demokratischen Staaten sind wichtig, um die Abhängigkeit von Autokratien zu reduzieren“?



Grafik 11: Inwieweit stimmen Sie der Aussage zu: „Freihandelsabkommen zwischen der EU und demokratischen Staaten sind wichtig, um die Abhängigkeit von Autokratien zu reduzieren“?



Grafik 12: Inwieweit stimmen Sie der Aussage zu: „Freihandelsabkommen zwischen der EU und demokratischen Staaten sind wichtig, um die Abhängigkeit von Autokratien zu reduzieren“? (Zustimmung nach Wahlabsicht)



Zusammenfassend zeigen sowohl vorherige Umfragen, als auch die für diese Studie durchgeführte Umfragen, dass es in der breiten Bevölkerung großen Rückhalt für Freihandel und neue Handelsabkommen gibt. Das steht im starken Kontrast zur weit verbreiteten Wahrnehmung auf beiden Seiten des Atlantiks. Für diese Wahrnehmung dürfte auch der zunehmende Fokus auf die politischen Ränder und lautstarke Protest von Freihandelsgegnern verantwortlich sein. Um im Systemwettbewerb und dem neuen geökonomischen Zeitalter zu bestehen, wäre die Politik gut beraten sich von Evidenz hinsichtlich der ökonomischen und geopolitischen Vor-

teilen des Freihandels sowie des öffentlichen Rückhalts und nicht von Stimmungen leiten zu lassen. Das betrifft nicht nur die Vereinigten Staaten, sondern auch die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten. Die Kommission bekennt sich zwar regelmäßig und glaubwürdig zum Freihandel, hat aber auch die Tendenz Verhandlungen mit den eigenen Vorstellungen zu handelsfremden Themen zu überfrachten und dabei potentielle Partner vor den Kopf zu stoßen. Die Verhandlungen mit strategisch bedeutsamen Ländern wie Indien stocken auch, weil die Kommission ein möglichst umfassendes Abkommen anstrebt (Hilpert 2023: 6).

5. Priorität für Freihandelsabkommen

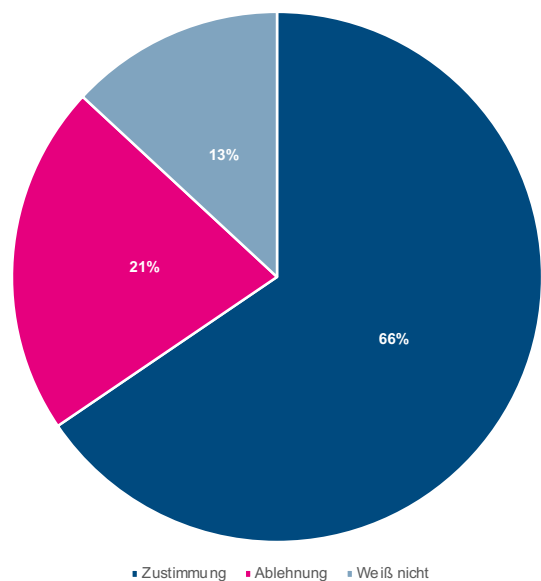
Eine große Herausforderung in der aktuellen Lage ist die ökonomische und geopolitische Notwendigkeit des Freihandels auch in konkrete Handelsabkommen umzusetzen. Das Scheitern der Verhandlungen für das transatlantische Freihandelsabkommen TTIP erscheint aus heutiger Sicht als ein fataler Fehler. Nach der globalen Finanzkrise haben die EU und die USA zwischen 2010 und 2014 über TTIP verhandelt, nach seiner Wahl hat US-Präsident Donald Trump die Verhandlungen gestoppt und 2019 hat die Europäische Kommission weitere Verhandlungen als nicht mehr relevant eingestuft. Ein transatlantisches Abkommen hätte den größten Wirtschaftsraum der Welt geschaffen, Wirtschaftswachstum auf beiden Seiten des Atlantiks angekurbelt und Innovationsimpulse für Unternehmen gegeben. Die EU und die USA hätten ganz anders globale Standards setzen und entschlossener gegenüber den revisionistischen Mächten Russland und China auftreten können. Damals haben Desinformationskampagnen über Chlorhühnchen und in weiten Teilen irrationale Ängste sowie ein Mangel an Transparenz dazu beigetragen, dass ein wirtschaftspolitisch wichtiges Abkommen gescheitert ist (Kolev/Matthes 2016; Heldt 2019). Fast zehn Jahre später, in denen Donald Trump einen Ausblick auf eine transatlantische Entfremdung und Handelskriege gegeben hat und auch der neue US-Präsident Joe Biden wenig Interesse an einer Handelsintegration zeigt, erscheint dieser Fehler nicht nur wirtschaftspolitisch, sondern auch geopolitisch besonders schmerzhaft. Denn dieses Abkommen ist an Europa und nicht an den USA gescheitert und die Ratifizierung des Freihandelsabkommen mit Kanada (CETA) und den Mercosur-Staaten deutet darauf hin, dass einige Akteure nur sehr begrenzt oder gar nicht aus dem Scheitern gelernt haben. Immer noch tut sich die EU oder viel mehr ihre Mitgliedsstaaten schwer damit Handelsabkommen zum Abschluss zu bringen oder zeitnah zu ratifizieren.

Die Verhandlungen für das CETA-Abkommen haben im Juni 2009 begonnen und sind 2014 abgeschlossen worden, 2016 ist das Abkommen unterzeichnet worden und seitdem dauert die Ratifizierung an. Der Deutsche Bundestag hat CETA erst Ende 2022 ratifiziert, nachdem das Bundesverfassungsgericht mehrere Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen hat. Noch länger dauern die Verhandlungen für das Abkommen der EU mit der Wirtschaftsgemeinschaft Mercosur (Mercado Común del Sur), der die Länder Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay angehören. Die Mitgliedsstaaten des Mercosur machen rund 62 Prozent der Einwohner Südamerikas aus und erwirtschaften 67 Prozent des südamerikanischen Bruttoinlandsprodukts. Begonnen haben die Verhandlungen für das Abkommen vor mehr als zwanzig Jahren. Bereits seit Juni 1999 verhandeln die Partner und erreichten 2019 ein historisches Abkommen. Abgeschlossen ist das Freihandels-

abkommen aber bis heute nicht. Die Verhandlungen über ein Abkommen mit Indien haben 2007 begonnen, sie sind 2013 abgebrochen worden und seit 2022 wird wieder verhandelt. Dabei hofft Indien sowohl aus wirtschaftlichen als auch aus geopolitischen Gründen auf einen schnellen Abschluss eines Abkommens (Hilpert et al. 2023: 6). Die wiederaufgenommenen Verhandlungen und die Priorität, mit der vor allem Indien den Abschluss verfolgt, sind dabei Ausdruck der veränderten geopolitischen Lage. Vergleicht man die Situation mit 2013, hat sich die Notwendigkeit und das Potential eines solchen Abkommens erheblich erhöht. Ein Handelsabkommen zwischen der EU und Indien würde für beide Seiten wichtige Impulse zur Diversifizierung der Lieferketten und insbesondere dem Abbau der Abhängigkeit von China liefern.

Nicht nur den Handelspartnern der EU, sondern auch der Bevölkerung dauern die Aushandlungsprozesse für Freihandelsabkommen entschieden zu lang. In der für diese Studie durchgeführten Umfrage äußert eine klare Mehrheit von 65,5 Prozent der Befragten die Erwartungshaltung, dass Deutschland sich dafür einsetzen soll, „dass Freihandelsabkommen zwischen der EU und anderen Staaten schneller als bisher abgeschlossen werden“. Über 46 Prozent der Befragten geben

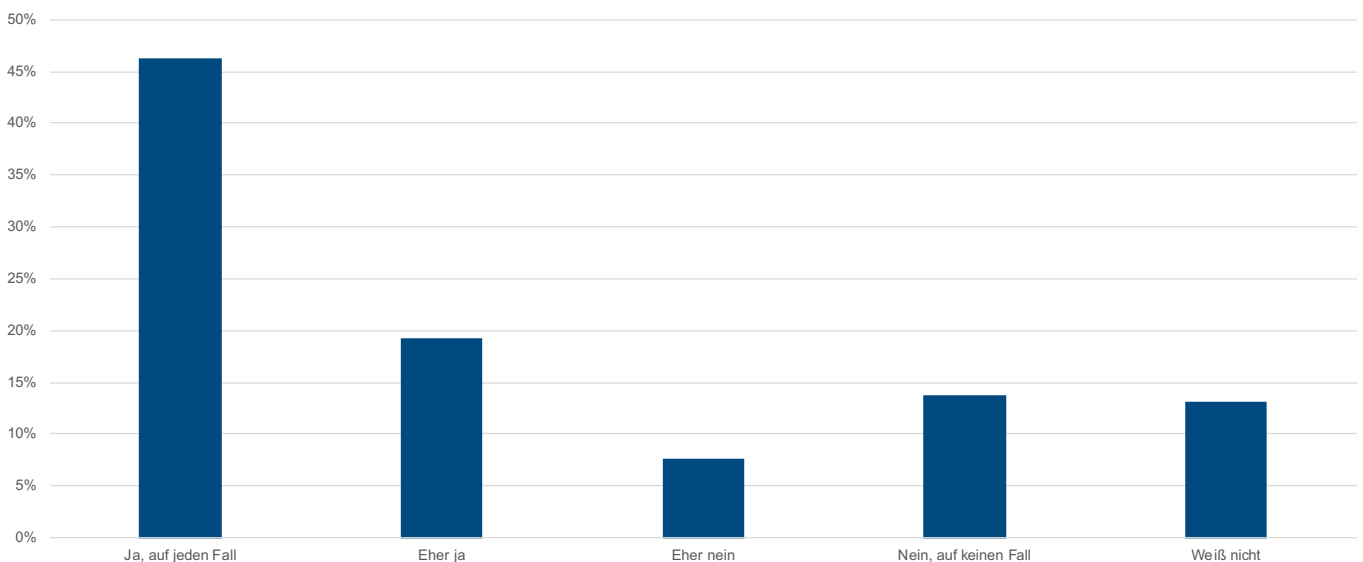
Grafik 13: Sollte sich Deutschland Ihrer Meinung nach dafür einsetzen, dass Freihandelsabkommen zwischen der EU und anderen Staaten schneller als bisher abgeschlossen werden?



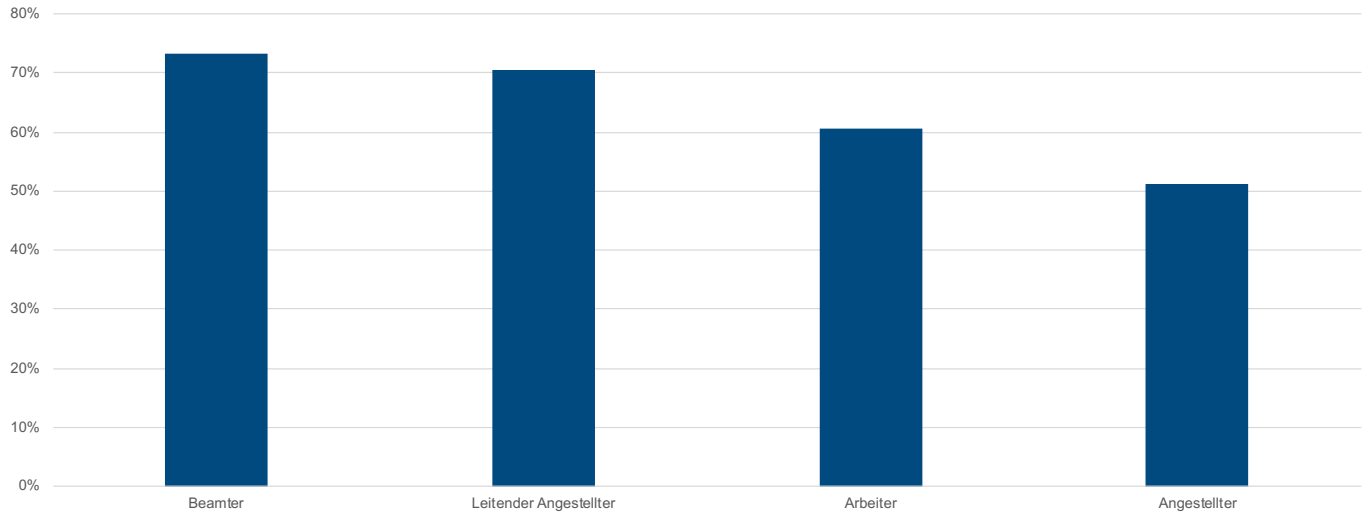
sogar an, dass Deutschland sich „auf jeden Fall“ dafür einsetzen soll. Nur 21,4 Prozent möchten nicht, dass Deutschland auf einen schnelleren Abschluss von Freihandelsabkommen drängt. Differenziert man wieder nach Beschäftigungsstatus, so fällt erneut bei der Gruppe der Studierenden die Zustimmung mit fast 82 Prozent am höchsten aus und am niedrigsten ist die Zustimmung unter den Arbeitslosen (47,6 Prozent). Auch wenn die Varianz bei der Frage der Schnelligkeit des Abschlusses größer ist, so ist trotzdem die Zustimmung bei allen Beschäftigungsgruppen größer als die Ablehnung. Bei der Wahlabsicht der Befragten sieht das Bild etwas anders aus. Bei den Wählern der demokratischen Mitte findet sich bei allen Parteien eine absolute Mehrheit der Befragte, die möchten, dass Deutschland sich für den schnellen Abschluss

von EU-Freihandelsabkommen einsetzt. Am höchsten ist die Zustimmung bei den Wählenden der CDU/CSU (81,1 Prozent) und am niedrigsten bei denen der Linken (33 Prozent). Nur bei den Wählenden der Partei die Linke ist auch die Ablehnung mit 55 Prozent höher als die Zustimmung. Selbst in der Grünen-Wählerschaft sind die Befürworter schneller Abkommen mit über 58 Prozent (Ablehnung 29,1 Prozent) deutlich in der Mehrheit, obwohl die Grüne-Bundestagsfraktion sowohl beim CETA- als auch beim Mercosur-Abkommen eher auf der Bremse stand und sich die Partei im Wahlprogramm sogar gegen CETA ausgesprochen hat. Hier dürfte vor allem die veränderte geopolitische Lage zu einem Umdenken in der Wählerschaft der Grünen geführt haben.

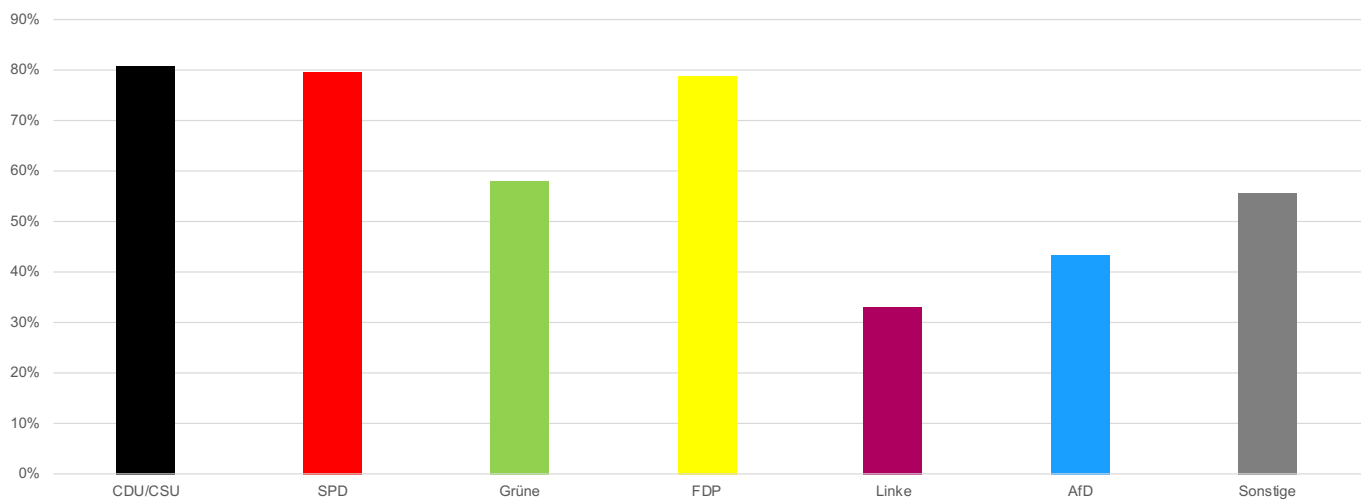
Grafik 14: Sollte sich Deutschland Ihrer Meinung nach dafür einsetzen, dass Freihandelsabkommen zwischen der EU und anderen Staaten schneller als bisher abgeschlossen werden?



Grafik 15: Sollte sich Deutschland Ihrer Meinung nach dafür einsetzen, dass Freihandelsabkommen zwischen der EU und anderen Staaten schneller als bisher abgeschlossen werden? (Zustimmung nach Beschäftigungsstatus)



Grafik 16: Sollte sich Deutschland Ihrer Meinung nach dafür einsetzen, dass Freihandelsabkommen zwischen der EU und anderen Staaten schneller als bisher abgeschlossen werden? (Zustimmung nach Wahlabsicht)

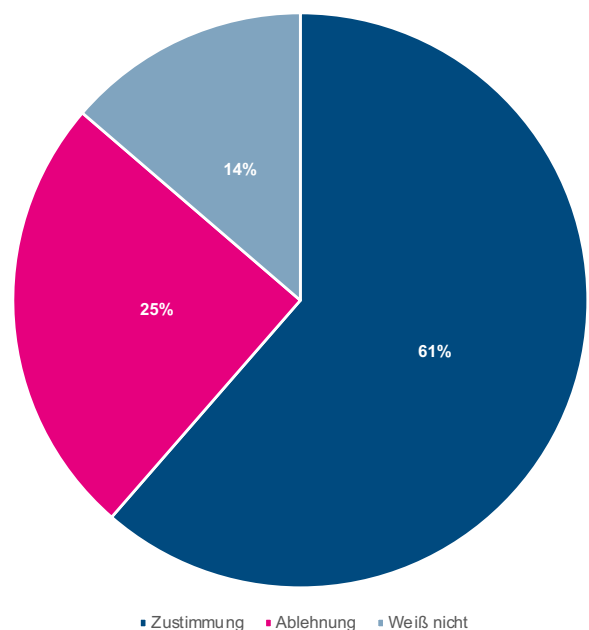


Neben der Forderung nach einer schnelleren Verhandlung und Ratifizierung von Freihandelsabkommen ist auch der Blick auf die strategische Bedeutung solcher Abkommen von Interesse. Hier stehen für die Umfrage vor allem der aktuelle Fall von EU-Mercosur sowie die transatlantischen Handelsbeziehungen im Fokus. Während einige Bestandteile des CETA-Abkommens immerhin schon vorläufig angewendet werden können und der Bundestag das Abkommen bereits ratifiziert hat, dauert der finale Abschluss des EU-Mercosur Abkommens noch an. Auch in Deutschland sind noch nicht alle Hürden aus dem Weg geräumt. Zweifelsohne wäre in der aktuellen, geopolitischen Lage eine Intensivierung der Handelsbeziehungen zwischen der EU und dem Mercosur gleich doppelt wichtig. Zum einen bauen China und Russland ihren Einfluss in Lateinamerika aus. Gerade China baut asymmetrische Abhängigkeiten und Choke Points auf. Zum anderen gibt es in Lateinamerika nicht nur insgesamt Wachstums- und Innovationspotentiale für Kooperation, sondern auch dringend benötigte Ressourcen. In einer Anhörung im Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages im April 2023 betonten sowohl Volker Treier, Mitglied der Hauptgeschäftsführung der Deutschen Industrie- und Handelskammer, als auch Katrin Kamin vom Institut für Weltwirtschaft in Kiel die hohe Bedeutung des Abkommens insgesamt und die Wichtigkeit des Zugangs zu Rohstoffen auf dem Kontinent (Deutscher Bundestag 2023). Tatsächlich gehört Brasilien zu den wichtigen Förderern von für die Produktion von Mikrochips, kritischen Rohstoffen (Niob, Tantal). Ähnliches gilt für Argentinien, das über große Lithium-Vorkommen verfügt, das für die Batterieherstellung benötigt wird. Zudem hat das Land große Schiefergasvorkommen, die dabei helfen können, unabhängiger vom russischen Gas zu werden. Die Ökonomen Lisandra Flach und Feodora Teti vom ifo Institut heben in einem Policy Report darüber hinaus auch die Bedeutung für Südamerika hervor. Das Abkommen mit der EU könnte sowohl die regionale Wirtschaftsintegration als auch die Integration des Mercosur-Wirtschaftsraumes in die Weltwirtschaft vorantreiben und damit auch über den Handel mit der EU hinaus eine Möglichkeit zur Diversifizierung von Lieferketten und dem Abbau von Abhängigkeiten von China bieten (Flach/Teti 2023).

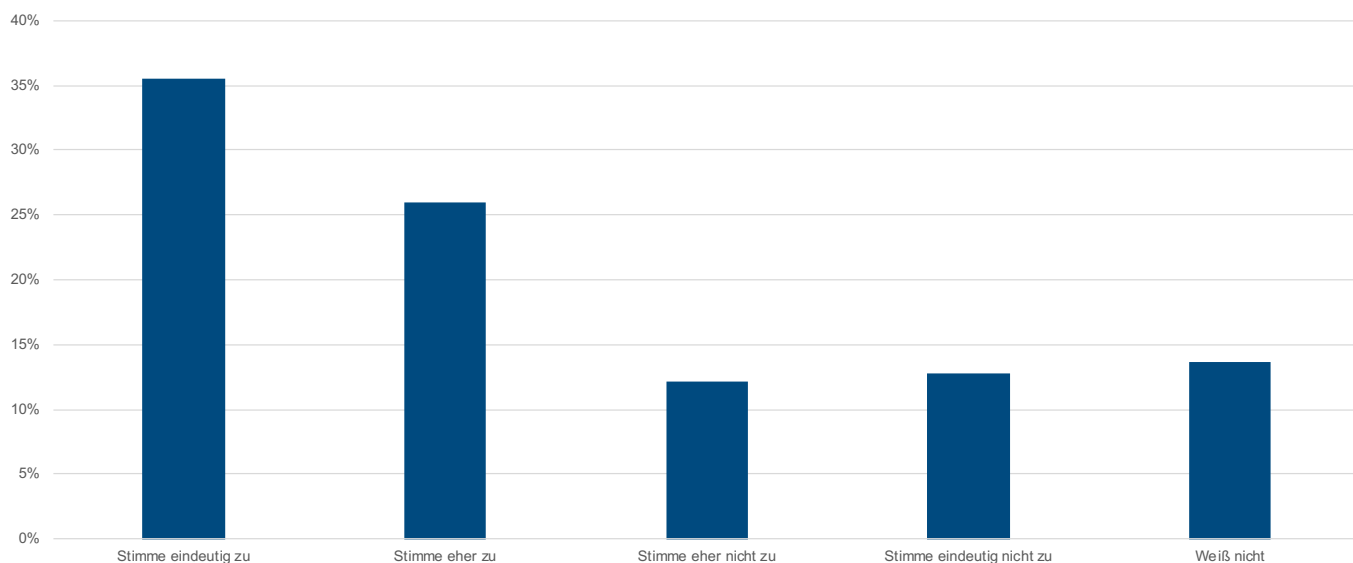
Die Befürwortung des Handelsabkommens zwischen der EU und Mercosur geht dabei weit über Experten- und Wirtschaftskreise hinaus, auch in der Bevölkerung wird die strategische Relevanz des Abkommens erkannt. In der Umfrage für dieses Policy Paper haben die Befragten aber ein klares Bild von der Wichtigkeit des Abkommens, das immerhin die zweitgrößte Freihandelszone der Welt mit 780 Millionen Menschen schaffen würde. Gefragt, ob es von strategischer Bedeutung für die EU ist, dass es ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den Mercosur-Staaten (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay) gibt, stimmten eine klare Mehrheit von über 61 Prozent der Befragten zu, 35,5 Prozent stimmt sogar eindeutig zu. Rund 12 Prozent stimmen jeweils eher nicht und eindeutig nicht zu. Beim Beschäftigungsstatus fällt die Varianz

bei dieser Frage etwas geringer aus, die Zustimmung ist am höchsten in der Gruppe der Selbstständigen mit 68,2 Prozent und am niedrigsten in der Gruppe der Arbeitnehmenden mit etwas über 55 Prozent. Auch bei der Wahlabsicht gehen die Zustimmungsteile nicht so weit auseinander wie bei den vorherigen Fragen. Dennoch wiederholt sich das bestehende Muster, mit deutlicher Zustimmung unter den Parteien der Mitte und einem geringeren Zustimmungsteil an den Rändern. Am höchsten fällt die Zustimmung zur strategischen Bedeutung des Mercosur-Abkommens bei den Befragten mit Wahlabsicht SPD (70,8 Prozent) aus und am Niedrigsten bei den Sympathisanten der Linken mit 42,8 Prozent. Interessant ist bei dieser Frage erneute die hohe Zustimmung (68,1 Prozent) unter den Grünen-Wählern, angesichts der bereits erwähnten Skepsis in der Bundestagsfraktion der Grünen. Zudem ist der Rückhalt bei den Befragten mit Wahlabsicht Grüne für das Freihandelsabkommen sogar noch größer als der bereits hohe Zustimmungsteil von über Zweidrittel bei den Anhängerinnen und Anhängern der FDP, die sich in der Regierungskoalition vor allem für den schnellen Abschluss des Abkommens einsetzt. Insgesamt überwiegt bei den Wählerinnen und Wählern aller Parteien die Zustimmung die Ablehnung. Das gilt auch für die Zustimmung der Befragten in Ost (62,6 Prozent) und West (66,2 Prozent). Daraus ergibt sich das Bild eines großen Rückhalts in der breiten Bevölkerung für die strategische Bedeutung des EU-Mercosur-Abkommens.

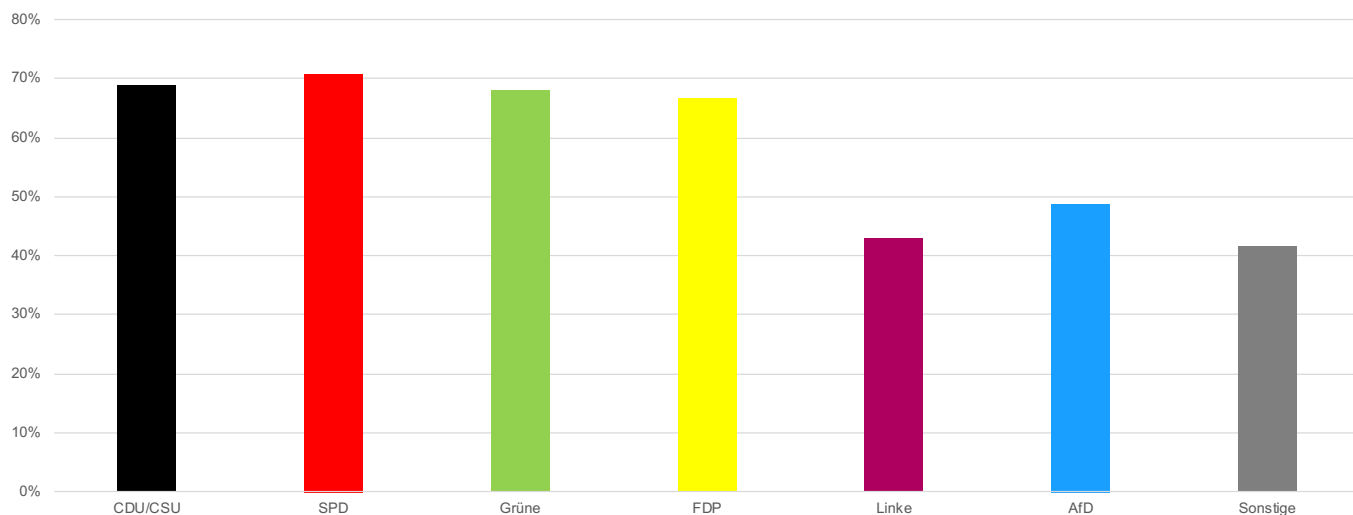
Grafik 17: Stimmen Sie der Aussage zu: „Es ist von strategischer Bedeutung für die EU, dass es ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den Mercosur-Staaten (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay) gibt“?



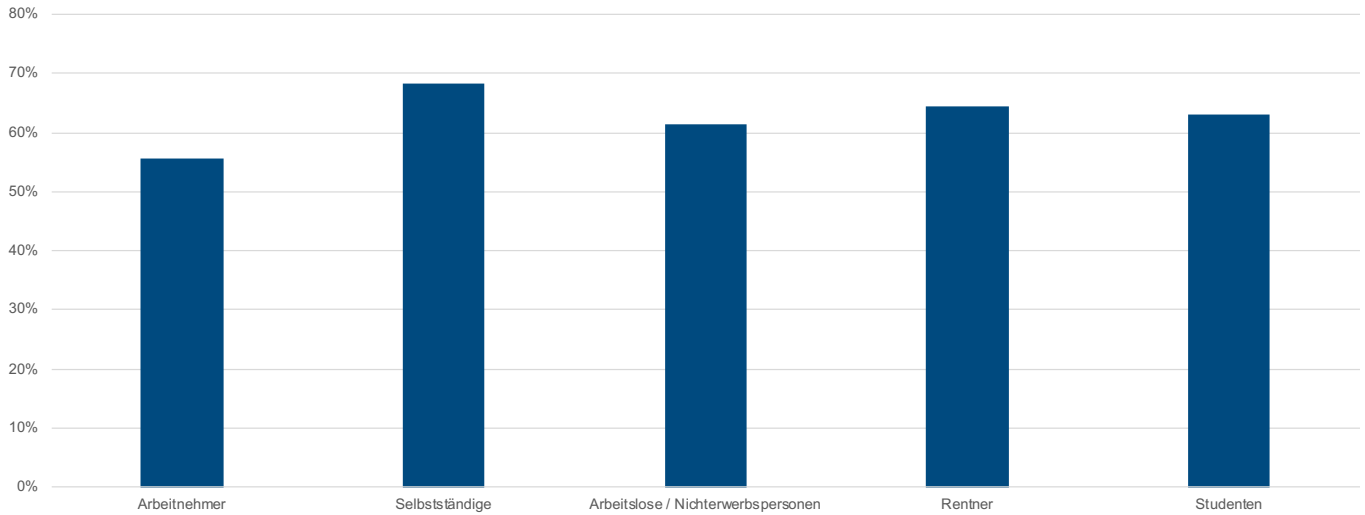
Grafik 18: Stimmen Sie der Aussage zu: „Es ist von strategischer Bedeutung für die EU, dass es ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den Mercosur-Staaten (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay) gibt“?



Grafik 19: Stimmen Sie der Aussage zu: „Es ist von strategischer Bedeutung für die EU, dass es ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den Mercosur-Staaten (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay) gibt“? (Zustimmung nach Wahlabsicht)



Grafik 20: Stimmen Sie der Aussage zu: „Es ist von strategischer Bedeutung für die EU, dass es ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den Mercosur-Staaten (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay) gibt“? (Zustimmung Beschäftigungsstatus)



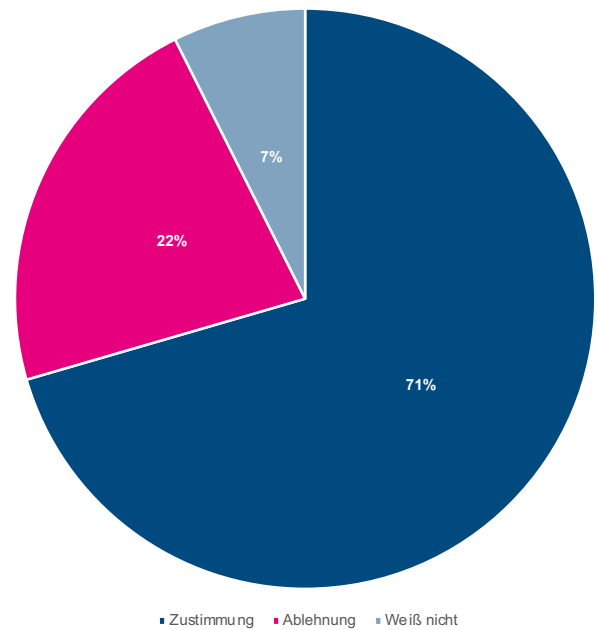
Das Abkommen zwischen der EU und Mercosur ist konkret greifbar und wartet auf den finalen Abschluss und die Ratifizierung. Gänzlich anders sieht es mit einem Freihandelsabkommen zwischen der EU und den Vereinigten Staaten aus. Seit dem Scheitern von TTIP gab es keinen Anlauf mehr für ein neues Abkommen zwischen den USA und der EU. Dennoch macht vor allem der transatlantische Trade and Technology Council (TTC) Hoffnung auf eine engere Handelskooperation. Der TTC wurde im Juni 2021 auf einem US-EU-Gipfeltreffen ins Leben gerufen, um die Handelsbeziehungen nach dem Trump-Desaster zu reparieren. Das transatlantische Koordinationsforum ist der Versuch von US-Präsident Joe Biden und der EU-Kommission eine engere Koordination der beiden Wirtschaftsblöcke in Fragen des Handels und der Regulierung von Technologie zu erreichen. An den vier bisherigen Minister-treffen des TTC in Pittsburgh, Paris, Maryland und im schwedischen Luleå haben hochrangige Regierungs- und Kommissionsvertretern, wie die Vizepräsidenten der EU-Kommission Margrethe Vestager und Valdis Dombrovskis auf europäischer Seite sowie US-Außenminister Antony Blinken und US-Handelsbeauftragte Katherine Tai auf amerikanischer Seite, teilgenommen. Der Rat erfüllt bisher eine doppelte Rolle (Hilgers 2023: 21). Zum einen ist der TTC primär geschaffen worden, um ein gemeinsames, transatlantisches Verständnis und gemeinsame Standards für neue Technologie auf Basis demokratischer Werte zu schaffen und die Kooperation beim Ein-

satz und der Entwicklung digitaler Technologien zu vertiefen. Gerade im Hinblick auf Standards, die von China und anderen autoritären Staaten geprägt sind, soll der TTC ein demokratisches Gegengewicht schaffen. Der ehemalige Programmleiter Technologie und Außenpolitik der DGAP, Tyson Barker, spricht in einer Analyse zutreffend von einer Art G2 für „Democratic Tech Governance“ (Barker 2021). Zum anderen dient der TTC auch als Forum für zentrale Handelsthemen. Unstimmigkeiten in den transatlantischen Handelsbeziehungen können hier ausgeräumt werden. So hat der TTC zum Beispiel zu Fortschritten beim Boeing-Airbus-Streit sowie den Stahl- und Aluminiumzöllen beigetragen. Auch wenn das Ganze zunächst nur ein Koordinationsgremium ist, kann der transatlantische Handels- und Technologierat die Basis für einen neuen Anlauf für ein Handelsabkommen zwischen den EU und den USA schaffen. Die geopolitische Bedeutung wäre enorm. Ein solches Abkommen würde auf einen Schlag, den größten Wirtschaftsraum der Welt schaffen. Selbst wenn es sich nur um ein sektorales Abkommen, etwa im Bereich grüner Technologien handeln würde, wie es EU-Kommissionsvize Dombrovskis vorgeschlagen hat, wäre das Innovationspotential und die geoökonomische Wirkung enorm.

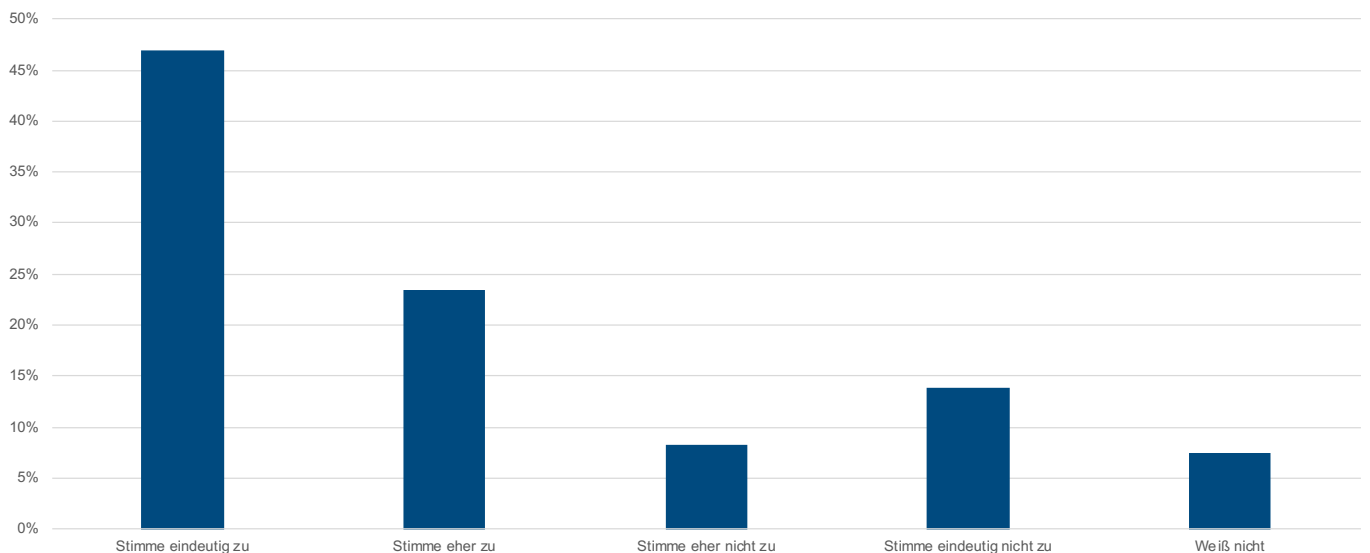
Nachdem vor knapp zehn Jahren das transatlantische Handelsabkommen vor allem an Vorbehalten in Europa gescheitert ist, wird es heute eher darum gehen die amerikanische

Seite zu überzeugen. Dabei zeigt die für diese Studie durchgeführte Umfrage, dass sich mindestens in Deutschland eine große Mehrheit der Bevölkerung der geopolitischen Notwendigkeit eines solchen Abkommens bewusst ist. Gefragt, ob es von strategischer Bedeutung für die EU ist, dass es ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA gibt, stimmten eine klare Mehrheit von über 70 Prozent der Befragten zu, 47 Prozent stimmten sogar eindeutig zu. Rund 22 Prozent sehen eine solche strategische Bedeutung nicht gegeben. Betrachtet man den Beschäftigungsstatus der Befragten, so fällt die Zustimmung unter Rentnern mit 76 Prozent am höchsten und bei Arbeitslosen mit 60 Prozent am geringsten aus, wobei erneut in allen Gruppen eine deutliche Mehrheit der strategischen Bedeutung eines Abkommens mit den USA zustimmt. Eine Polarisierung bei den Zustimmungswerten ist erneut zwischen der politischen Mitte und den Rändern zu beobachten. Während die Zustimmung unter den Befragten bei den Wählerinnen und Wählern der Parteien der Mitte durchweg über 70 Prozent liegt, liegt sie bei der AfD-Wählerschaft mit 44,6 Prozent und bei der Wählerschaft der Linken mit 33,5 Prozent deutlich niedriger. Am höchsten ist die Zustimmung bei den Befragten mit Wahlabsicht CDU/CSU mit 86 Prozent. Ebenfalls stärker polarisiert die Frage bei einer Unterscheidung in Ost (56,5 Prozent) und West (74,5 Prozent), wobei in beiden Landesteilen eine klare Mehrheit die strategische Bedeutung eines transatlantischen Freihandelsabkommens sieht.

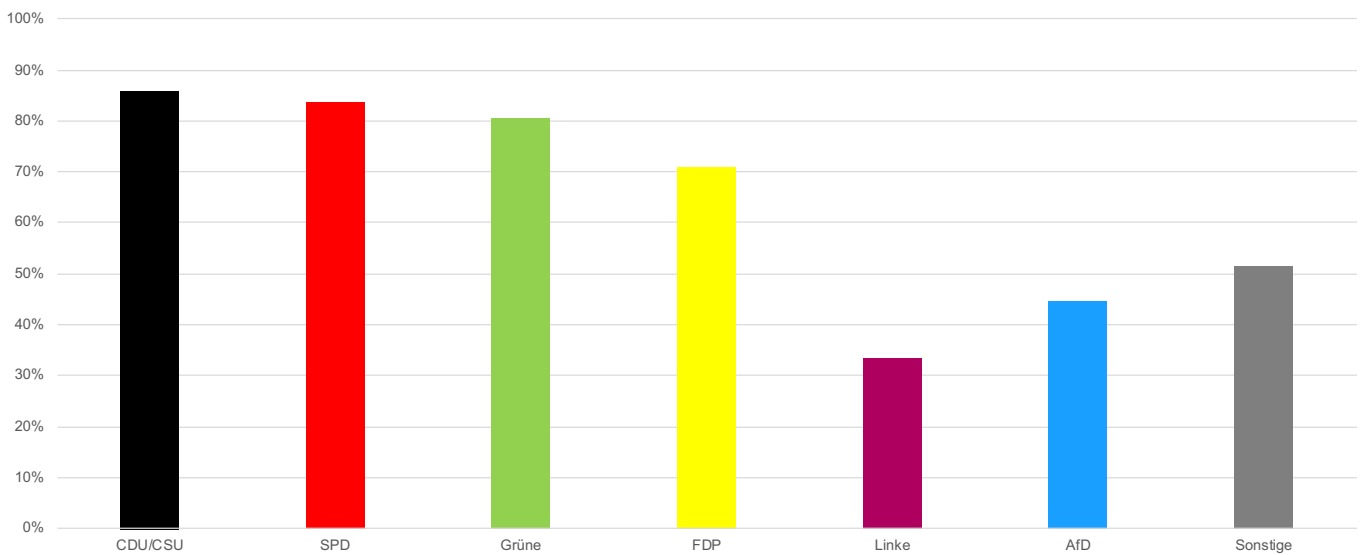
Grafik 21: Inwieweit stimmen Sie der Aussage zu: „Es ist von strategischer Bedeutung für die EU, dass es ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA gibt“?



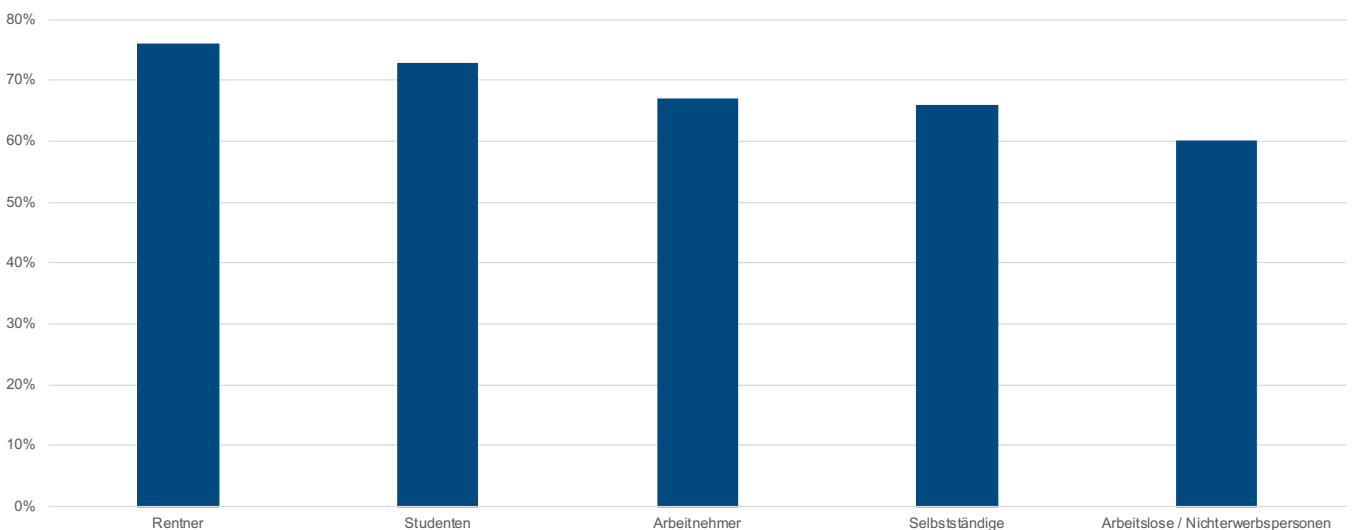
Grafik 22: Inwieweit stimmen Sie der Aussage zu: „Es ist von strategischer Bedeutung für die EU, dass es ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA gibt“?



Grafik 23: Inwieweit stimmen Sie der Aussage zu: „Es ist von strategischer Bedeutung für die EU, dass es ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA gibt“? (Zustimmung nach Wahlabsicht)



Grafik 24: Inwieweit stimmen Sie der Aussage zu: „Es ist von strategischer Bedeutung für die EU, dass es ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA gibt“? (Zustimmung nach Beschäftigungsstatus)



Die Zahlen sprechen insgesamt eine deutliche Sprache. Unter geopolitischen Vorzeichen werden Freihandelsabkommen als Instrument im Wettbewerb mit China und zum Abbau der Abhängigkeit von autokratischen Regimen von einer großen Mehrheit der Befragten unterstützt. Zudem haben jeweils

deutliche Mehrheiten die strategische Bedeutung von Freihandelsabkommen mit Mercosur sowie den Vereinigten Staaten erkannt sowie die Forderung unterstützt, dass Deutschland sich für den schnelleren Abschluss von Freihandelsabkommen einsetzen soll.

6. Fazit: Globalisierung unter neuen Vorzeichen

In diesem Policy Paper ging es darum zu zeigen, dass es nicht nur eine ökonomische, sondern auch eine geopolitische Notwendigkeit für Freihandel gibt. Betrachtet man wirtschaftliche und geopolitische Stärke, so besteht zunächst ein offensichtlicher Zusammenhang. Denn eine starke Wirtschaft ist eine zentrale Ressource und in der Regel eine Grundvoraussetzung, um international Einfluss zu nehmen. Angesichts der Tatsache, dass der Freihandel erwiesenermaßen grundsätzlich einen positiven Beitrag zum Wirtschaftswachstum hat, gebietet sich schon allein aufgrund seines wohlstands- und wachstumsfördernden Effektes auch aus geopolitischen Gründen eine gewisse Vorsicht gegenüber protektionistischen Maßnahmen. Doch auch darüber hinaus spielt die Handelspolitik eine wichtige Rolle für die Geopolitik. Handelsabkommen sind ein wichtiges Instrument zur Bildung von Allianzen und strategischen Partnerschaften. Sie stärken nicht nur die eigene Wirtschaft, sondern auch die der Partnerländer und verbessern so die geopolitische Stellung gleich doppelt. Zudem haben Freihandelsabkommen Auswirkungen auf Handelsströme, sie setzen Anreize für die Diversifizierung von Lieferketten und den Abbau von einseitigen Abhängigkeiten und geben Staaten mehr Handlungsspielräume, indem sie Erpressungspotentiale verringern. Genau diese Werte werden in der für diese Studie durchgeführten repräsentativen Umfrage von einer großen Mehrheit der Befragten geteilt. Nicht trotz, sondern gerade in Zeiten geopolitischer Konflikte und einer wachsenden geoökonomischen Dimension der Globalisierung, sieht die Mehrheit der Menschen in Deutschland eine hohe Notwendigkeit für den Freihandel.

Neue Globalisierung statt De-Globalisierung

Eine breite Unterstützung für den internationalen Handel ist gerade in Zeiten, in denen der Mythos vom Ende der Globalisierung viel Gehör findet, wichtig. Zwar gab es nach der globalen Finanzkrise eine Stagnation der globalen Handels- und Finanzströme, aber die vielbeschworene De-Globalisierung entspricht nicht den tatsächlichen weltwirtschaftlichen Entwicklungen. Und das ist auch gut so. Die Welt tritt in eine neue Phase der Globalisierung ein, die sich eher an der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg und nicht der Zwischenkriegszeit orientieren sollte. Während in der Zeit zwischen dem ersten und dem zweiten Weltkrieg und vor allem während der großen Depression der Protektionismus und die Industriepolitik dominierte, war der Beginn des Kalten Krieges vom Aufbau einer liberalen und regelbasierten Weltwirtschaftsordnung geprägt, die zunächst nur für einen Teil der Welt galt, aber durch ihren wirtschaftlichen Erfolg eine Anziehungskraft für immer mehr Länder entfaltet hat. Auch heute gibt es wieder divergierende Tendenzen in der Weltwirtschaft. Die revisionistischen Mächte China und Russland versuchen alternative Strukturen aufzubauen und die bestehenden Institutionen zu schwächen. Davon sollte sich die liberale und demokratische

Welt im globalen Westen nicht verunsichern lassen. Die Globalisierung endet damit nicht. Die weltweite Arbeitsteilung und ökonomische Verflechtung ist heute viel weiter fortgeschritten und die Interdependenz zwischen den USA und China viel größer als der Handel mit der Sowjetunion jemals war. Die Institutionalisierung der Weltwirtschaft heute auf einem gänzlich anderen Niveau. Der IWF, die WTO, die Weltbank und das gesamte System der multilateralen Entwicklungsbanken, globalen Regulierungsinstitutionen und spezialisierten Sonderorganisation arbeiten weiter. Die globalen Institutionen sollten auch weiterhin gestärkt und multilaterale Lösungen für Herausforderungen angestrebt werden aber dort, wo gemeinsame Wege blockiert sind oder zu Ergebnissen führen, die Freiheit und Wohlstand bedrohen, sollten die G7-Staaten auch auf einen selektiven Multilateralismus und eine Handelspolitik setzen, die zu stärkeren Allianzen für Demokratie beiträgt.

Freihandelsabkommen: Mehr und schneller

Zunächst bedarf es dafür mehr Handelsabkommen, die schneller abgeschlossen werden und sich stärker fokussieren. Für die EU heißt das bei den Abkommen mit Mercosur und Indien den Abschluss zu beschleunigen, weitere Handelsallianzen anzustreben und dabei mehr auf Kooperation auf Augenhöhe zu setzen. Vor allem auch aus geopolitischen Gründen sollte der Trade and Technology Council als eine Art Nukleus eines neuen transatlantischen Freihandelsabkommen verstanden werden. Das kann sowohl ein fokussiertes Mini-Abkommen für grüne Technologien mit hohem Innovationspotential und hoher Symbolwirkung sein, es kann aber auch der große Wurf, ein Mega-Regionalabkommen zwischen der EU und dem USMCA, also der EU, Mexiko, Kanada und den Vereinigten Staaten sein. Entscheidend für die EU und ihre Mitgliedsstaaten ist dabei, dem Freihandel und der wirtschaftlichen Kooperation eine größere Priorität einzuräumen und mit neuen Partnerschaften und gezielten Instrumenten nicht nur mehr Wohlstand zu schaffen, sondern die Globalisierung resilienter und die Welt sicherer für Demokratien zu machen. Gute bi- oder plurilaterale Handelsabkommen können zur Grundlage für multilaterale Abkommen werden und Reformen in der WTO voranbringen, aber zunächst die wirtschaftliche und geopolitische Position der EU und ihrer Verbündeten stärken.

Selektiver Multilateralismus und kollektive Verteidigung

Neben einzelnen Freihandelsabkommen bedarf es eines selektiven Multilateralismus, der einerseits Handelsliberalisierung mit einer geopolitischen Zielrichtung voranbringt. Andererseits sollte ein selektiver Multilateralismus auch offene Märkte vor autokratischem Einfluss und ökonomischen Zwangsmaßnahmen schützen, indem Staaten ihre Maßnahmen zu mehr wirtschaftlicher Sicherheit wie Exportkontrollen

für kritische Technologien und Investmentscreening für kritische Infrastruktur besser untereinander koordinieren. Dazu gehört auch die Schaffung eines kollektiven, ökonomischen Verteidigungsmechanismus, wie er im sicherheitspolitischen Bereich etwa in Form der Beistandsverpflichtung unter Artikel 5 in der NATO existiert. In dieser Logik könnte ein wirtschaftlicher Erpressungsversuch Chinas, wie er beispielsweise in Australien oder Litauen stattgefunden hat, als ein Angriff auf alle Mitglieder eines Bündnisses verstanden werden und entsprechend von allen sanktioniert werden. Gleichzeitig könnten die Verbündeten dem Opfer auch beistehen, in dem sie temporär und einseitig Zölle für betroffene Produkte senken oder im Falle von Exportrestriktionen Ersatzprodukte anbieten. Abhängig von der Marktgröße eines solchen Bündnisses könnte ein solcher Mechanismus eine solche Abschreckungswirkung entfalten, dass die Anwendung ökonomischer Zwangsmaßnahmen deutlich zurückgeht. Als Anknüpfungspunkte bieten sich Organisationen an, die bereits über eine Beistandsklausel verfügen, wie die EU oder die NATO, etablierte Formate wie die G7 oder auch ganz neue Formate. Aufbauend auf den Ideen einer Freihandelszone für Demokratien und einer Allianz demokratischer Staaten, könnte es eine Freihandelskonferenz der Demokratien geben, in der Handelsliberalisierung und Verteidigung gegen Handelskriege betrieben, und so ein wichtiger Beitrag zur Stärkung und Resilienz der regelbasierten Weltwirtschaftsordnung geleistet wird.

Literaturverzeichnis

Allen, Bethany (2023) Beijing Rules: China's quest for global influence. London: John Murray Publisher.

Auswärtiges Amt (2023). China-Strategie der Bundesregierung. Verfügbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/asien/china-strategie/2607934> (Zuletzt abgerufen am 14.07.2023).

Barker, T. (2021). The Hidden G2 for Democratic Tech Governance is the EU-US Relationship, DGAP Analysis, No.2. Verfügbar unter: <https://dgap.org/en/research/publications/hidden-g2-democratic-tech-governance-eu-us-relationship> (Zuletzt abgerufen am 15.09.2023).

Blackwill, R. D. & Harris, J. M. (2016). War by other means: Geoeconomics and Statecraft. Cambridge: Harvard University Press.

Brunnermeier, M.K. (2021) Die resiliente Gesellschaft - Wie wir künftige Krisen besser meistern können. Berlin: Aufbau Verlag.

Capretta, J.C. & Veuger, S. (2023) The New Washington Consensus on Trade Is Wrong. Protectionism will drag everyone down in the end. Foreign Policy. Verfügbar unter: <https://foreignpolicy.com/2023/06/12/free-trade-new-washington-consensus-biden-protectionism-trump/> (Zuletzt abgerufen am 14.09.2023).

Cha, V. (2023). Congressional Testimony "Examining China's Coercive Economic Tactics", Center for Strategic and International Studies (CSIS). Verfügbar unter: <https://www.csis.org/analysis/examining-chinas-coercive-economic-tactics> (Zuletzt abgerufen am 15.09.2023).

Conley, H. A., Mina, J., Stefanov, R., & Vladimirov, M. (2016) The Kremlin Playbook: Understanding Russian Influence in Central and Eastern Europe. Rowman & Littlefield.

Deutscher Bundestag (2023) EU-Mercosur-Handelsabkommen überwiegend positiv bewertet. Verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw16-pawirtschaft-mercosur-abkommen-939364> (Zuletzt abgerufen am 15.09.2023).

Dieter, H. (2021) Chinas neuer Langer Marsch. Zwischen Selbstisolation und offensiver Außenpolitik. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Dodds, K. (2007). Geopolitics: A very short introduction. Oxford: Oxford University Press

Doshi, R. (2021). The long game: China's grand strategy to displace American order. Oxford: Oxford University Press.

DuBard, A. (2023) Bessere Sanktionen - Strategischer und effektiver Einsatz gegen aggressive Autokratien. Policy Paper, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Verfügbar unter: <https://shop.freiheit.org/#!/Publikation/1472> (Zuletzt abgerufen am 25.09.2023).

European Commission (2023). Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on "European Economic Security Strategy" Verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0020&qid=1687525961309> (Zuletzt abgerufen am 13.09.2023)

Farrell H. & Newman, A.L. (2019). Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. International Security, (44)1: 42-79.

Farrell, H. & Newman, A.L. (2023) Underground Empire - How America Weaponized the World Economy. London: Allen Lane.

Baur, A., Flach, L., & Teti, F. (2023). Integration of Mercosur in the Global Economy. ifo EconPol Policy Report 43. Verfügbar unter: <https://www.cesifo.org/de/publikationen/2023/working-paper/integration-mercosur-global-economy> (Zuletzt abgerufen am 14.09.2023).

Gallup (2022) U.S. Views of Foreign Trade Nearly Back to Pre-Trump Levels. Verfügbar unter: <https://news.gallup.com/poll/390614/views-foreign-trade-nearly-back-pre-trump-levels.aspx> (Zuletzt abgerufen am 14.09.2023).

Goldin, N. & Bhusari, M. (2023) Positive Economic Statecraft: Wielding Hard Outcomes with Soft Money. In: Donovan, K., Nikoladze, M., Goldin, N., Bhusari, M., Bauerle Danzman, S., Sahu, A. & McDowell, D.: Transatlantic Economic Statecraft - Different Approaches, Shared Risk. Report by the Atlantic Council & Atlantik-Brücke. Verfügbar unter: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/us-eu-uk-need-shared-approach-to-economic-statecraft/#what-it-is> (Zuletzt abgerufen am 25.09.2023)

Görg, H. & Kamin, K. (2021). Globalisierung trifft Geoökonomie. Wirtschaftsdienst, 101(11), 854-857.

Heldt, E. C. (2020). Contested EU trade governance: Transparency conundrums in TTIP negotiations. Comparative European Politics, 18: 215-232.

Hilgers, S. (2022) Organisierte Resilienz: Weltbank und IWF im geökonomischen Zeitalter. Policy Paper. Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Verfügbar unter: <https://shop.freiheit.org/#!/Publikation/1318> (Zuletzt abgerufen am 15.09.2023)

Hilgers, S. (2023) 30 Jahre Europäischer Binnenmarkt. Historische Errungenschaft, breite Unterstützung und die Herausforderung der Polykrise. Verfügbar unter: <https://shop.freiheit.org/#!/Publikation/1406> (Zuletzt abgerufen am 15.09.2023)

Hilpert, H.G., Rudloff, B. & Wagner, C. (2023) Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen Indien und der EU. SWP-Aktuell, Nr. 11. Verfügbar unter: <https://www.swp-berlin.org/publikation/verhandlungen-ueber-ein-freihandelsabkommen-zwischen-indien-und-der-eu> (Zuletzt abgerufen am 15.09.2023)

Jones, S. G., Harding, E., Doxsee, C., Harrington, J., & McCabe, R. (2023). Competing Without Fighting: China's Strategy of Political Warfare. Rowman & Littlefield.

Kagan, R. (2013). The world America made. New York: Vintage.

Klement, J. (2021). Geo-Economics: The Interplay between Geopolitics, Economics, and Investments. Helsinki: CFA Institute Research Foundation.

Kolev, G., & Matthes, J. (2016) Ein differenzierter Blick auf die kontroverse TTIP-Debatte. Wirtschaftsdienst, 96: 159-163.

Körber Stiftung (2022) The Berlin Pulse 2022/23: Rethinking Security for Germany and Europe. Verfügbar unter: <https://koerber-stiftung.de/projekte/the-berlin-pulse/2022-23/> (Zuletzt abgerufen 15.09.2023).

Kroeber, A. R. (2020). China's Economy: What Everyone Needs to Know. Oxford: Oxford University Press.

Lasswell, Harold D. (1958) Politics: Who Gets What, When, How. New York: Meridian Books.

Leibbrandt, G. & De Terán, N. (2021). The Pay Off: How Changing the Way We Pay Changes Everything. London: Elliott & Thompson Limited.

Luttwak, E. N. (1990). From geopolitics to geo-economics: Logic of conflict, grammar of commerce. The national interest, (20), 17-23.

Luttwak, E. N. (2012) The Rise of China vs. The Logic of Strategy. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Matthes, J., & Fritsch, M. (2022) Auswirkungen der Sanktionen Chinas gegen Litauen auf die EU. IW-Kurzbericht, No. 4/2022. Verfügbar unter: <https://www.iwkoeln.de/studien/manuel-fritsch-juergen-matthes-auswirkungen-der-sanktionen-chinas-gegen-litauen-auf-die-eu.html> (Zuletzt abgerufen am 25.09.2023).

Matthijs, M. & Meunier, S. (2023) Europe's Geoeconomic Revolution - How the EU Learned to Wield Its Real Power, Foreign Affairs 102(5): 168-179.

McDowell, D. (2023) Bucking the Buck: US Financial Sanctions and the International Backlash Against the Dollar. Oxford: Oxford University Press.

McNamara, K. R. (2023) Transforming Europe? The EU's industrial policy and geopolitical turn. Journal of European Public Policy, 1-26.

Meijer, H. (2016) Trading with the enemy: The making of US Export Control Policy toward the People's Republic of China. Oxford: Oxford University Press.

Reinsch, W. A. (2023) So Long, Globalization! Center for Strategic and International Studies (CSIS). Verfügbar unter: <https://www.csis.org/analysis/so-long-globalization> (Zuletzt abgerufen am 13.09.2023)

Small, A. (2022). No Limits: The Inside Story of China's War with the West. Brooklyn: Melville House Publishing.

Stefanov, R., Vladimirov, M. & Köppen, M. (2023) Strategische Entkopplung. Der Abbau des wirtschaftlichen Einflusses in Deutschland. Policy Paper. Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Verfügbar unter: <https://shop.freiheit.org/#!/Publikation/1529> (Zuletzt abgerufen am 15.09.2023)

Steil, B., & Litan, R. E. (2008). Financial statecraft: The role of financial markets in American foreign policy. New Haven: Yale University Press.

Steil, B. (2018) The Marshall Plan: Dawn of the Cold War. Oxford University Press.

Sullivan, J. (2023) Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution. The White House. Verfügbar unter: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/> (Zuletzt abgerufen am 25.09.2023).

Zakaria, F. (2023) We now have a Biden Doctrine. It makes me nervous. Washington Post, May 5, 2023. Verfügbar unter: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/05/05/biden-doctrine-sullivan-protectionism-economy/> (Zuletzt abgerufen am 13.09.2023)

Zarate, J. (2013) Treasury's war: The unleashing of a new era of financial warfare. New York: Public Affairs.

