

Siegfried Russwurm/Joachim Lang (Hg.)

Wie soll die Wirtschaft mit Autokratien umgehen?

HERDER 
FREIBURG · BASEL · WIEN



© Verlag Herder GmbH, Freiburg im Breisgau 2022
Alle Rechte vorbehalten
www.herder.de

Umschlagkonzeption und -grafik: Michel Arencibia,
Bundesverband der Deutschen Industrie
Umschlaggestaltung: Verlag Herder
Satz: Daniel Förster, Belgern
Herstellung: GGP Media GmbH, Pößneck

Printed in Germany

ISBN Print: 978-3-451-07230-7
ISBN E-Book (EPUB): 978-3-451-82724-2
ISBN E-Book (PDF): 978-3-451-82725-9

Inhalt

Vorwort – wie soll die Wirtschaft mit Autokratien umgehen?

VON SIEGFRIED RUSSWURM UND JOACHIM LANG ... 7

Grundlinien der Außenwirtschaftspolitik mit Autokratien

VON HANS-JÜRGEN WAGENER 13

| | |
|---|----|
| Autokratien | 13 |
| Nichteinmischung | 16 |
| Sanktionen und ihre Wirkung | 18 |
| Freihandel | 23 |
| Eindämmung, Rollback oder Annäherung? | 25 |
| Globalisierung | 29 |

Von Handelskonflikten zu Wirtschaftskriegen – über die fließenden ethischen Grenzen im Umgang mit Autokratien

VON NILS OLE OERMANN 37

| | |
|---|----|
| It's not the capitalists, stupid! | 40 |
| Drei Arten von Wirtschaftskrieg | 42 |
| Kriegsgründe, Kriegsziele und Kriegsführung | 48 |
| Zur Ethik von Sanktionen | 51 |
| Weiβ man wirklich, was man anzettelt? | |
| Zur Folgenabschätzung | 54 |
| Die Komplexität steigt – auch in der wirtschaftsethischen Abwägung von Konflikten | 58 |

| | |
|--|-----|
| Wie viel Unsicherheit verträgt das Exportgeschäft? | |
| VON EDNA SCHÖNE | 65 |
| Einleitung | 65 |
| Das aktuelle Risikoumfeld für Exporteure | 69 |
| Die Exportkreditgarantien – ein Erfolgsmodell für die deutsche Exportwirtschaft | 76 |
| Exportkreditgarantien und Autokratien | 81 |
| Interessenausgleich als Wesensmerkmal der Hermesdeckungen | 84 |
| Länderbeschlusslagen | 86 |
| Fazit | 87 |
| Hohe Menschenrechtsstandards als Wettbewerbsvorteil? Zwischen hohen Ansprüchen, begrenzten Möglichkeiten und einem gnadenlosen Weltmarkt | |
| VON SABINE HEROLD | 91 |
| Prolog | 91 |
| Die Debatte um höhere Standards | 92 |
| Hohe soziale und ökologische Standards als Wettbewerbsvorteil? | 96 |
| Das Abwälzen der Exekutive auf die Wirtschaft | 98 |
| Der Staat stiehlt sich aus der Verantwortung | 106 |
| Wohlstandsbringer für Entwicklungsländer | 108 |
| Harte Fakten zu Armut und Wohlstand in der Welt | 108 |
| Epilog | 112 |
| Schlusswort – was bedeutet verantwortungsvolle Koexistenz? | |
| VON SIEGFRIED RUSSWURM UND JOACHIM LANG .. | 115 |
| Die Herausgeber | 123 |
| Die Autorinnen und Autoren | 125 |

Vorwort – wie soll die Wirtschaft mit Autokratien umgehen?

von Siegfried Russwurm und Joachim Lang

Europa sieht sich mit einer neuen Realität konfrontiert: Der völkerrechtswidrige Krieg Russlands gegen die Ukraine seit dem Februar 2022 ist eine Zäsur für die europäische Sicherheitsordnung. Das autoritäre Herrschaftssystem von Präsident Putin stellt seine nationalen Sicherheitsinteressen über eine prosperierende Entwicklung der russischen Volkswirtschaft. Abhängigkeiten im Energiesektor haben sich als strategisches Risiko für ganz Europa, aber insbesondere für das Exportland Deutschland entpuppt. Das Großmachtgebaren Russlands entgegen internationalen Verträgen und Rechtsgrundlagen ist ein Weckruf für die liberal-demokratischen Staaten, ihr freiheitliches Gesellschaftsmodell zu verteidigen und Wohlstand zu sichern. Mit einer Abnabelung von der Welt wird dies allerdings sicherlich nicht funktionieren. Zudem existieren unterschiedliche Formen autoritärer Systeme, die nicht wie Russland die Geschäftsgrundlage des freien Welthandels aufkündigen.

So historisch der Moment der russischen Invasion in der Ukraine ist, so ist er trauriger Höhepunkt einer sich seit längerer Zeit andeuteten Entwicklung des geostrategischen Umfelds, an die sich Deutschland und Europa anpassen müssen. Die demokratische

Welle ist vorübergezogen, die Zahl der Demokratien stagniert seit der Jahrtausendwende, die Qualität demokratischen Regierens nimmt weltweit ab, die Repression in autoritären Systemen nimmt zu – darin ist sich die Fachliteratur weitestgehend einig. Die liberal-demokratischen Staaten müssen sich bewusst sein, dass in anderen Teilen der Welt die Integration in das globale Handelssystem nicht mit der Übernahme von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit einhergeht.

Nach dem Triumph des transatlantischen Westens über die Sowjetunion standen zunächst die Tore der Welt für die Unternehmen offen und der Siegeszug der Demokratie schien unaufhaltsam. Jedoch hat sich in der Rückschau herausgestellt, dass sich autokratische Herrschaftsformen durchaus dynamisch entwickeln. Die Zementierung autoritärer Herrschaft in Russland bereits Ende der 1990er Jahre war dafür ein erstes Warnzeichen, das in der vorherrschenden Euphorie gerne übersehen wurde. Das Ende der Bipolarität nach dem Kalten Krieg ist in eine zunehmende Komplexität der internationalen Beziehungen übergegangen. Die Handelspolitik nimmt dabei einen zentralen Stellenwert ein, weil sich geoökonomische Einflusssphären bilden und eine schrittweise Integration der Weltwirtschaft einer Regionalisierung und Ausdifferenzierung in verschiedene Allianzen gewichen ist.

China voran stellt unter Beweis, dass ein zunehmend autoritärer Einparteienstaat die Legitimität seines Gesellschaftsvertrags durch die millionenfache Befreiung von Menschen aus der Armut erfolgreich festigt und Wohlstand für breite Bevölkerungsteile hervorbringen kann. Durch Übernahme und Weiterentwicklung von Technologien, eine ambitionierte Industriepolitik und durch gigantische staatliche Subventionen und Investitionen in Schlüsselbranchen hat sich China nun an die Spitze des Systemwettbewerbs mit den demokratischen Industriestaaten gestellt und scheint

gegenüber dem demokratisch-marktwirtschaftlichen Modell eine Alternative zu bieten – was freilich nicht bedeutet, dass innovations-blockierende Strukturen, ineffektive Investitionen, zunehmende Klima- und Umweltprobleme sowie die demografische Frage in Zukunft keine ernst zu nehmenden Herausforderungen für den kommunistischen Einparteistaat darstellen werden.

Ohne die Strahlkraft autoritärer Ordnungsmodelle zu über-schätzen, stellt sich für Deutschland und die Europäische Union (EU) als Teil des transatlantischen Westens eine entscheidende Frage: Wie bewahren wir unseren Wohlstand und behaupten uns-re demokratischen Werte, ohne uns aus diesen autoritären bzw. demokratisch defizitären Staaten rigoros zurückzuziehen?

Europas und insbesondere Deutschlands Wohlstand mit seiner exportorientierten Industrie sind von funktionierenden interna-tionalen Lieferketten abhängig. Die Exportquote der 27 EU-Mit-gliedstaaten – das Verhältnis von Exporten von Waren und Dienstleistungen zum BIP – lag 2020 bei 46,8 %. Die vernetzte Wertschöpfung in der Welt sichert rund 36 Millionen Arbeitsplätz-e in Europa. Dabei ist die Exportabhängigkeit auch nicht mit einer China-Abhängigkeit gleichzusetzen, die sich vielmehr selektiv auf einige Vorprodukte und Hochtechnologien erstreckt. Die im euro-päischen Vergleich hohen Exporte Deutschlands in das Riesenreich machen rund sieben Prozent an den Gesamtausfuhren aus. Es geht also weniger um eine »Lex China« als vielmehr um eine Standort-bestimmung und strategische Ausrichtung der Außen- und Han-delspolitik.

Klar ist, die neuen geoökonomischen Vorzeichen zwingen die Unternehmen und die Politik, sich umfassend damit auseinander-zusetzen. Unternehmen müssen in der internationalen politischen Ökonomie viel langfristiger und vorausschauender handeln. Zu-dem sind sie angehalten, zunehmend auf Grundlage heterogener

Anforderungen in Politik, Gesellschaft und Mitarbeiterschaft zu entscheiden. Die Diskussion um ein sogenanntes »Lieferketten gesetz« hat dies verdeutlicht. Das wird unter anderem dadurch sichtbar, dass sich unter den zehn wichtigsten Handelspartnern der EU bereits drei Autokratien befinden, wenn natürlich auch in völlig unterschiedlichen Ausprägungen: China, Russland und die Türkei. Diplomatie in den etablierten internationalen Organisationen ist kein Garant mehr für Berechenbarkeit und Planungssicherheit. Die Schwächung etablierter Ordnungsstrukturen wie der Welthandelsorganisation (WTO) ist Zeugnis einer Zunahme der Abhängigkeit von äußeren Kräften, die sich dem unternehmerischen Einfluss entziehen – kurz »Heteronomie«. Denn die Auflösung gegensätzlicher Interessen durch geregelte Verfahren ist immer seltener zu beobachten. Der Versuch einer Reparatur würde die Rückkehr zum alten Normalzustand bedeuten, wäre hier aber wohl bequemes Wunschdenken. Neue, multi- und plurilaterale Formen der Kooperation mit wechselnden Partnern sind stattdessen unter Umständen aussichtsreicher. Die andere Alternative wäre eine strikte Konditionalisierung von Menschenrechten.

Die Welt wird interdependent bleiben, aber durchaus anfälliger für Konflikte und diplomatische Missverständnisse – was auch die Gefahr militärischer Eskalationen einschließt, obwohl dies jeder Seite mehr schadete als nützte. So würde der Zusammenbruch internationaler Warenströme sowohl für die USA als auch für China keine Verbesserung des Status quo bedeuten – die Volkswirtschaften sind vom gegenseitigen Austausch abhängig. Jedoch müssen wir pragmatisch anerkennen, dass verschiedene Gesellschaftssysteme zumindest auf absehbare Zeit nebeneinander existieren und sich vielfache, gleichzeitige (Ziel-)Konflikte und Krisen ergeben. Vor allem der internationale Technologiewettbewerb wird künftig stärker durch geopolitische Interessen getrieben.

Diese Koexistenz ist jedoch nicht zu verwechseln mit dem Ende internationaler Zusammenarbeit. So ist es im europäischen Interesse, auch mit China weiterhin – aus einer selbstbewussteren, stärkeren Position heraus – gemeinsame Interessen auszuloten und sich für gegenseitigen Marktzugang und Investitionsschutz einzusetzen. Unternehmen brauchen durch einen strategisch ausgerichteten außen- und handelspolitischen Rahmen einen berechenbaren Handlungsspielraum, um Investitionsentscheidungen verantwortlich zu treffen. Zudem sind globale Fragen wie der Klimawandel nur in Kooperation lösbar. Technologische Lösungen müssen auch durch autokratische Mitbewerber übernommen werden – insbesondere China mit einem Anteil an den globalen CO₂-Emissionen von ca. 27 % – um dem 1,5-Grad-Ziel näherzukommen. Wenn stattdessen der Protektionismus durch Schutzmaßnahmen befördert wird, entsteht keine notwendige Konvergenz in den Zielen und Maßnahmen. Das westliche Ordnungsmodell aus Demokratie und Marktwirtschaft wird nur konkurrenzfähig gegenüber den autokratischen Systemwettbewerben bleiben, wenn es weiter Wohlstand schafft und zugleich die vielfältigen Transformationsprozesse bewältigt. Nur die globale Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft kann sicherstellen, dass Europa über ausreichend Ressourcen und technologische Souveränität verfügt, um ein globaler, durchsetzungsstarker Akteur zu werden.

Jeder Versuch, Antworten auf globale Fragen und Gefahren von Abhängigkeiten zu geben, muss die vernetzte Wirtschaftsweise als Grundlage für Wohlstand *und* politische Einflussmöglichkeiten zum Ausgangspunkt nehmen, beides bedingt sich gegenseitig. Die Industrie, die Gewinne erwirtschaften muss, um weiterhin global wettbewerbsfähig zu bleiben, ist hierfür Mittel zum Zweck. Damit Unternehmen im zunehmend diffusen Umfeld agieren können, muss die Politik eine kohärente Außen- und Handelspolitik formu-

lieren, die ebenfalls langfristige Interessen verfolgt und den Unternehmen möglichst viel Verlässlichkeit und Berechenbarkeit schafft. Die Unternehmen sind hingegen noch stärker gefordert, ihre Richtlinien zur *Corporate Social Responsibility* (CSR) weiterzuentwickeln und konsequent umzusetzen. Das heißt auch, neben Sozialverantwortung Umweltbewusstsein und nachhaltige Unternehmensführung als Kriterien (ESG) zu integrieren. Internationalen Handel zu treiben ist das oberste Gebot und Europa muss die Öffnung von Märkten ganz oben auf die Agenda setzen, um potenzielle neue Partner nicht an Mitbewerber zu verlieren. Wie dringlich dies ist, verdeutlicht schon der Diskurs in Europa um Handels- und Investitionsabkommen wie TTIP mit den USA bis hin zu CETA mit Kanada. Wenn wir nicht in der Lage sind, mit unseren engsten Verbündeten am anderen Ende des Atlantiks Abkommen zu schließen, wie wollen wir andere Partner überzeugen, sich uns anzuschließen?

Als Herausgeber sind wir überzeugt, dass Deutschland als technologieführendes Industrie-, Innovations- und Exportland vernetzter mit der Welt werden muss – denn nur durch wirtschaftliche und gesellschaftliche Attraktivität finden wir Nachahmer. Dabei sind zunehmend ethische Gesichtspunkte miteinzubeziehen, weil universelle Menschenrechte eben keine »innere Angelegenheit« sind und die Wirtschaft sich klar positionieren muss. Zu diesen und weiteren zentralen Fragen haben wir eingeladen, aus unterschiedlichen Blickwinkeln eine Debatte hierzu anzustoßen. Wie Wohlstand künftig erwirtschaftet wird, ist eine gesamtgesellschaftliche Frage und muss durch eine viel intensivere Debatte als bisher beantwortet werden. Diese Buchausgabe ist ein Beitrag der Industrie, sich auch unbequemen Fragen zu nähern und an Antworten mitzuarbeiten.

Grundlinien der Außenwirtschaftspolitik mit Autokratien

VON HANS-JÜRGEN WAGENER

Autokratien

Die liberale Demokratie ist keineswegs die universell vorherrschende Regierungsform. Nehmen wir das Forum der G20, zu dem sich 1999 die bedeutendsten Wirtschaftsmächte der Welt zusammengeschlossen haben, um kooperativ globale Probleme zu diskutieren und, wo möglich, zu lösen. Vier der Mitgliedsländer zählen zu den unfreien Autokratien: China, Russland, Saudi-Arabien und die Türkei. Drei weitere werden als nur partiell frei und weitgehend autokratisch regiert klassifiziert: Indien, Indonesien und Mexiko. Selbst die Europäische Union, die sich ausdrücklich zur Achtung der Menschenwürde, zu Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und zur Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören, als universelle Werte bekennt (EUV Art. 2), rügte zwei ihrer Mitgliedsländer wegen der Verletzung dieser Prinzipien. Dabei wird Ungarn allgemein als autokratisch regiert und nur partiell frei gesehen, während sich in Polen die Lage des Rechtsstaats und der bürgerlichen Freiheiten innerhalb des jüngsten Jahrzehnts zwar er-

heblich verschlechtert hat, die Transformation in eine Autokratie aber noch nicht als vollzogen gilt, wohl auch in Ermangelung eines Autokraten an der Spitze des Staates (Jarosław Kaczyński hält sich als Parteivorsitzender und »Pate« im Hintergrund).

Dabei geht es nicht um ideologische Positionen. Victor Orbán will das christliche Abendland bewahren (Anti-Islamismus), das »wahre« Europa verteidigen (gegen Einwanderung und Multikulturalismus), die traditionelle Familie schützen (Anti-LGBT), den Nationalstaat stärken (gegen den »EU-Imperialismus« aus Brüssel) und dem Volk zu seinem Recht verhelfen (gegen die dekadenten liberalen Eliten). Das mag man als populistischen Nationalkonservatismus kritisieren oder auch aus der Geschichte zu erklären versuchen.¹ Es macht ihn aber noch nicht zu einem Autokraten. Erst die Methoden, mit denen er seiner Ideologie Geltung zu verschaffen versucht und die er »illiberale Demokratie« nennt, begründen den autoritären Charakter des Regimes: Aushöhlung des Rechtsstaats, Erschwerung des politischen Wettbewerbs und der freien Meinungsäußerung.

Demokratie und konstitutioneller Liberalismus gehen nicht notwendigerweise Hand in Hand. Fareed Zakaria führte den amerikanischen Diplomaten und Vermittler im Bosnien-Konflikt Richard Holbrooke an: »Suppose the election was declared free and fair«, äußerte dieser zu den Wahlen 1996, und die Gewählten sind »racists, fascists, separatists, who are publicly opposed to [peace and reintegration]. That is the dilemma«,² nämlich das Dilemma zwischen freien und fairen Wahlen auf der einen Seite und Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und dem Schutz der grundlegenden bürgerlichen Freiheiten auf der anderen. Das kennzeichnet eine illiberale Demokratie. Konstitutionelle Illiberalität und politische Demokratie bleiben allerdings selten unbeeinflusst voneinander. Einmal im Amt wird die autoritäre Regierung ihr Möglichstes tun,

dort auch zu bleiben: Behinderung der Opposition, Beeinflussung der Medien, Änderungen der Verfassung sind probate Mittel.

Damit scheint fast selbstverständlich zu sein, was ein autoritäres Regime konstituiert. Wo beispielsweise die von der EU propagierten universellen Werte nicht gewahrt werden, haben wir es offensichtlich mit Autokratien zu tun, die durchaus auf demokratischem Weg entstanden sein können. Die vergleichende Politikwissenschaft hat ausführliche Kriterienkataloge erarbeitet und versucht, die einzelnen Länder der Welt empirisch dahingehend zu evaluieren. Dabei kann es nicht darum gehen, was in Verfassungen und Gesetzestexten auf dem Papier steht, sondern darum, wie die jeweiligen Normen und Prinzipien umgesetzt und von der Bevölkerung getragen werden. Das zu beurteilen ist Sache von Experten, die mit den Methoden der empirischen Politik- und Sozialforschung versuchen, Einsicht in die Realität der einzelnen Länder zu gewinnen. Darüber besteht nicht notwendigerweise Konsens, und so weisen die auf dem Markt befindlichen Evaluierungsrankings bei weitgehender Übereinstimmung auch voneinander abweichende Bewertungen auf.

Das in den USA angesiedelte Institut Freedom House gewinnt seinen häufig zitierten Index aus 10 Einzelindikatoren für politische Rechte und 15 Einzelindikatoren für bürgerliche Freiheiten.³ Erstere folgen den Dimensionen Wahlprozess, politischer Pluralismus und Partizipation und Funktionsweise des Regierungssystems, Letztere den Dimensionen Meinungs- und Glaubensfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Rechtsstaatlichkeit, persönliche Autonomie und Individualrechte. Noch umfangreicher ist der Datensatz des Göteborgs Varieties of Democracy Instituts, um nur zwei Beispiele anzuführen, auf die wir uns hier vor allem stützen.⁴ Politische Rechte und bürgerliche Freiheiten sind eng korreliert mit ökonomischer Freiheit. Sie sind jedoch nicht miteinander

austauschbar. Das zeigt ein Vergleich mit den Daten des kanadischen Fraser Institute, das jährlich einen Bericht »Economic Freedom in the World« veröffentlicht.⁵ Wirtschaftliche Freiheit wird dabei als ein System mit geschütztem Privateigentum, Rechtsstaatlichkeit, Freihandel und einer gesunden Geldordnung definiert. Sie ist identisch mit dem westlichen Modell einer liberalen Marktwirtschaft. Demokratie ist eine politische Herrschaftsform, aber nicht notwendigerweise ein wirtschaftliches Ordnungskonzept. Autokratien tendieren allerdings in der Regel zu staatlichen Eingriffen in die unternehmerische Autonomie, zur Unterhöhlung des Rechtsstaats, zu Protektionismus und zur Beschränkung der Unabhängigkeit der Zentralbank, was nicht ohne Folgen für den freien Handel und damit auch für das Wirtschaftswachstum bleibt.

Nichteinmischung

In einem freiheitlich-demokratischen Land wie Deutschland stellt sich nun die Frage: Wie sollte man mit autoritären Staaten umgehen? Für die internationalen Beziehungen hat die Charta der Vereinten Nationen das Prinzip der Nichteinmischung formuliert, das von der Generalversammlung 1993 erneut unterstrichen wurde, dass nämlich

»aufgrund des in der Charta der Vereinten Nationen verankerten Grundsatzes der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker alle Völker das Recht haben, frei und ohne Einmischung von außen ihren politischen Status zu bestimmen und ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu verfolgen und daß jeder Staat verpflichtet ist, dieses Recht im Einklang mit der Charta zu achten«.⁶