

Nils Ole Oermann/Hans-Jürgen Wolff

Wirtschaftskriege

Geschichte und Gegenwart

HERDER 
FREIBURG · BASEL · WIEN



© Verlag Herder GmbH, Freiburg im Breisgau 2019

Erweiterte und aktualisierte Neuausgabe
© Verlag Herder GmbH, Freiburg im Breisgau 2023
Alle Rechte vorbehalten
www.herder.de

Umschlaggestaltung: wunderlichundweigand, Stefan Weigand
Umschlagmotiv: © Ilya Rumyantsev / GettyImages

Satz: ZeroSoft SRL, Timișoara
Herstellung: GGP Media GmbH, Pößneck
Printed in Germany

ISBN Print: 978-3-451-38548-3
ISBN E-Book (PDF): 978-3-451-82982-6
ISBN E-Book (EPUB): 978-3-451-82981-9

Inhalt

Einleitung	
„Krieg, Handel und Piraterie“	9
Kapitel 1	
Wirtschaftlicher Wettbewerb, Handelskriege und ihre Ursachen in der Moderne	17
Enge Verbindung: Wirtschaft, Wettbewerb und Wettstreit	17
Die Anfänge im 16. Jahrhundert – Entdeckungen, Plünderung und Krieg	19
Vom Merkantilismus zur modernen Handelstheorie – mit der Konstante Sklaverei	21
Der Kapitalismus als Kriegstreiber, oder die Kapitalisten?	24
Kapitel 2	
Die Begriffe Sanktion, Handelskrieg und Wirtschaftskrieg..	33
Wirtschaftssanktionen	33
Handelskriege	38
Wirtschaftskriege	40
Bewaffneter Konflikt mit wirtschaftlicher Zielsetzung	42
Kampf gegen die feindliche Kriegswirtschaftskraft im bewaffneten Konflikt	46
Kampf gegen die gegnerische Wirtschaftskraft ohne bewaffneten Konflikt	49
Der Wirtschaftskrieg des Westens mit Russland	56
Kapitel 3	
Handels- und Wirtschaftskriege in der Geschichte	61
Überblick 1500–1945	61
Das Beispiel Großbritannien	66

Kapitel 4	
Ein Land erdrosseln, um seinen König umzustimmen?	
Wirtschaftskriege aus ethischer Sicht	85
Kriegsgründe, Kriegsziele und Kriegsführung	87
Zur Ethik von Sanktionen	90
Weiß man wirklich, was man anzettelt? Eine Folgenabschätzung	92
Die Komplexität steigt – auch in der wirtschaftsethischen Abwägung	95
Kapitel 5	
Sanktionen, Handelskonflikte, Wirtschaftskriege und Recht	97
Das Völkerrecht für bewaffnete Konflikte	97
Das Recht zu Eingriffen in Handels- und Finanzbeziehungen außerhalb bewaffneter Konflikte	102
Überblick	102
WTO und GATT	105
Kritik an der WTO-Praxis und Reformdebatte	111
Kapitel 6	
Die Ökonomie von Handel und Wettbewerb und die Handelspolitik bis 1945	115
Die Ökonomie von Handel und Wettbewerb	115
Handelstheorie und das Plädoyer für Schutz- und Erziehungszölle	116
Die Aktualität der Debatte über den Freihandel	120
Gibt es den optimalen Zoll? Zölle gegen Arbeitslosigkeit?	122
Sozialer Ausgleich für Freihandelsverlierer?	125
„Die Dosis macht das Gift“ – auch beim Freihandel?	129
Die handelspolitische Praxis bis 1945	130
Kapitel 7	
Die Wirksamkeit von Wirtschaftssanktionen, Gewinnbarkeit von Handelskriegen, Erfolgsaussichten des Wirtschaftskrieges mit Russland, Zusammenhänge zwischen Wirtschaftsbeziehungen und Kriegsursachen	135
Die Wirksamkeit von Wirtschaftssanktionen	135
Die Gewinnbarkeit von Handelskriegen – der Fall des Präsidenten Trump	139
Ist Handelskrieg immer eine Mission impossible?	139

Die Stationen des Handelskrieges von Präsident Trump	142
Der IKT-Konflikt	145
Die wirtschaftlichen Folgen.....	147
Gesamtbewertung.....	149
Die Erfolgsaussichten des Wirtschaftskrieges mit Russland	154
Die Zusammenhänge zwischen Wirtschaftsbeziehungen und Kriegsursachen	165
Kapitel 8	
Was prägt Wirtschaftskriege heute? Die Entwicklung seit 1989	169
Demografische und technologische Sprünge	169
Umwälzungen in Wirtschaft und Finanzen	172
Auf dem Weg in eine neue Weltordnung?	179
Veränderungen in der Wirtschaftskriegsführung.....	188
Spionage, Kriminalität und Kriegsführung ohne bewaffneten Konflikt im Cyberspace	190
Wirtschaftliche Signalgebung, Aggressionen und Sanktionen	205
Sanktionen im internationalen Finanzsystem	207
Währungskrieg	214
Kapitel 9	
Die chinesische Herausforderung und der uneinige Westen	225
Washington geht auf Gegenkurs, Europa ringt um eine Haltung	225
Wonach strebt die Volksrepublik China?	234
Chinas militärischer Fußabdruck wird größer	240
China durchdringt die Wirtschaftsräume der Welt	241
Chinas finanzieller Einfluss wächst	247
Chinas Drang nach Wissen – und nach Kontrolle	249
Kapitel 10	
Was tun?	255
Sieben Empfehlungen	255
Umfassender Systemwettbewerb	255
Das westliche Modell wieder zum Leuchten bringen	260
Wirtschaft und Finanzen in Einklang mit der Außen- und	
Sicherheitspolitik.	263
Westeuropa, die EU und die transatlantische Partnerschaft	267

Reform der internationalen Wirtschaftsordnung und Durchsetzung ihrer Regeln	272
China, Russland, Iran	274
Kein Ende in Sicht	282
Anhang	285
Anmerkungen	285
Über die Autoren	400

Einleitung

„Krieg, Handel und Piraterie“

In den Staatenbeziehungen sind Handelskonflikte Alltag. Sie wurzeln im wirtschaftlichen Wettbewerb und in politischen Interessengegensätzen. Handelskonflikte durchziehen die Geschichte seit der Antike, sie prägen auch gegenwärtig wieder das Geschehen, sie beeinflussen unser aller Leben, und sie können es elend machen.

Handelskonflikte werden schnell bösartig. Es gibt ein Abwärtskontinuum, das fugenlos von hartem Wettbewerb bis zu umfassendem Wirtschaftskrieg und bewaffneter Auseinandersetzung reicht. Der Weg nach unten erweist sich oft als Talfahrt wider Willen. Handelskonflikte und die Entscheidungen, die in ihnen getroffen werden, weisen stets ihre je eigene Mischung von Motiven, Erwartungen, Überzeugungen und Weltansichten auf. Sie werden von vielschichtig verschlungenen politischen, wirtschaftlichen und geistigen Faktoren angetrieben und unterscheiden sich darum alle voneinander. Außerdem bestätigen sie William Faulkners Feststellung: „Das Vergangene ist nicht tot; es ist nicht einmal vergangen.“ Der Protektionismus, den Alexander Hamilton erwog und den Friedrich List empfahl, taucht in modernen asiatischen Entwicklungsstrategien wieder auf;¹ die Opiumkriege des 19. Jahrhunderts gegen China sind in der Volksrepublik China von schmerzhafter Gegenwärtigkeit; der Zusammenbruch der Sowjetunion beeinflusst noch immer zutiefst die Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa sowie in Zentralasien. Und dieweil die Vergangenheit keineswegs vergangen ist, grenzt sie obendrein ans Unvorhersagbare: Wer hätte sich vorstellen können, dass Harry Dexter White, einer der wichtigsten amerikanischen Architekten der internationalen Wirtschafts- und Finanzordnung nach dem Zweiten Weltkrieg, starke Sympathien für die Sowjetunion hegte und auf dem Weg von den Wirtschaftssanktionen der USA gegen Japan bis zum japanischen Angriff auf Pearl Harbor eine bedeutsame Rolle spielte?² Wer hätte gedacht, dass die chinesische Botschaft in Belgrad 1999 von der U.S. Air Force

möglicherweise gezielt bombardiert wurde, um amerikanische Tarnkap-penbombertechnologie zu zerstören, die China sich verschafft hatte?³ Und wer wusste damals, als US-Präsident Donald J. Trump auf Strafzölle gegen Stahlimporte aus mit Amerika verbündeten Nationen drängte und das mit dem Schutz der nationalen Sicherheit begründete, dass ihm sein Verteidigungsminister James Mattis schriftlich erwiderte, solche Strafzölle seien unnötig und drohten wichtige Allianzen und damit die Sicherheit der USA zu gefährden?⁴

Aus all diesen Gründen der Komplexität und der bekannten und unbekannten Unbekannten ist es schwierig, das dichte Geflecht von Handelskriegen darzustellen und zu entwirren. Es ist nötig, sie durch viele Linsen zu betrachten und die unterschiedlichen Befunde zu einem Gesamtbild zusammenzuführen, das ihre Geschichte und Ideengeschichte zeigt, ihre wirtschaftlichen und politischen Antriebskräfte und Folgen, ihre ethischen und rechtlichen Grenzen und den Einfluss des technischen Fortschritts (vom mechanischen Webstuhl über chininhaltige Medikamente bis zum Zündnadelgewehr). Die Erkenntnisse fallen getrennt an und müssen doch zusammen erfasst werden; sie haben keine gemeinsame logische Wurzel und beziehen sich doch auf dasselbe Thema; sie ergänzen sich und relativieren sich zugleich gegenseitig. Darum liegt eine Schwierigkeit unserer Darstellung darin, dass wir nicht alles auf einmal sagen können, weshalb wir unsere Leser fast bitten möchten, das Buch zweimal zu lesen (so wie man den Roman *Emma* von Jane Austen am besten zweimal liest, um ihn gänzlich zu genießen).

Wir wollen zeigen, *wie* über den Zusammenhang von Wirtschaft und Macht gedacht werden sollte, nicht *was*. Das heißt allerdings nicht, dass wir weder Überzeugungen hegen noch Vorverständnisse besitzen. Zunächst einmal denken wir, dass der Mensch eine ziemlich gefährliche Spezies ist. Die Menschen sind nicht von Natur aus gut und allenfalls durch die herrschenden Umstände oder das „falsche“ politische System verdorben. Viele Zeitgenossen würden in jedem sozialen Umfeld eigensüchtig und rücksichtslos ihren Vorteil suchen, allein oder in Gruppen (darum setzte Augustinus ungerechte Königreiche mit Räuberbanden gleich und Räuberbanden mit ungerechten Kleinstaaten). Das gilt auch im Bereich der Wirtschaft. Darum teilen wir nicht die einst populäre Ansicht, Märkte bräuchten kaum Regulierung, weil sie Fehlverhalten von selbst bestrafen und Fehlentwicklungen schnell und zu minimalen Kosten korrigierten. Im Gegenteil: Volkswirtschaften und die Weltwirtschaft brauchen star-

ke und kluge Regeln, ständige Aufsicht und wirksame Eingriffe, um ihr faires Funktionieren und akzeptable soziale Resultate zu sichern. In der Wirtschaft wie in der Politik gibt es keinen Ersatz für regelbasierte Ordnungen,⁵ sonst drohen Willkür, Anarchie, Faustrecht und Ungerechtigkeit. Im Grunde lässt sich die Weltgeschichte als das Streben nach regelbasierten Ordnungen erzählen. Dieses Streben hat freilich ebenso wenig ein Ende wie die Geschichte. Die internationalen Beziehungen werden voraussichtlich nicht einen Zustand erreichen, in dem ein unpersönlicher Mechanismus widerstreitende Interessen ausbalanciert und Konflikte auflöst (künstliche Intelligenz mag eines fernen Tages dazu verhelfen). Daraum ist die Fähigkeit zur Selbsthilfe und Selbstverteidigung wichtig, und darum ist für die bestehenden Regeln oft ein starker Manager oder sogar ein Hegemon nötig. Allerdings können auch Regeln und ihre Durchsetzung unfair sein. Jede Ordnung hat ihre politische Ökonomie, die sich für gewöhnlich aufdecken lässt, indem man prüft, wer von den herrschenden Verhältnissen in welchem Umfang profitiert und wen sie womöglich Chancen kosten.⁶ Gerade um Handelskriege zu erklären, ist oft ein genauer Blick auf die politische Ökonomie der jeweiligen internationalen Beziehungen und der inneren Verhältnisse in den beteiligten Staaten nötig.⁷ Als ebenso nötig kann sich ein genauer Blick auf entstehende Ordnungen erweisen, um Ungerechtigkeiten zu verhindern.

Die Frage, wer unter welchen Umständen was will und was bekommt, lässt sich zuspitzen: Sind vor allem profitsüchtige und einflussreiche Interessengruppen verantwortlich für den Ausbruch von Handelskriegen, besonders der bewaffneten und gewaltsamen? Es gibt eine Denkschule und die immer wieder plausibel wirkende Intuition, als treibende Kraft hinter Handelskriegen den Kapitalismus als solchen oder „die Kapitalisten“, „Händler des Todes“ und „gierige Banker“ zu vermuten. Wir betrachten diese Verdächtigungen als widerlegt. Moderne Industrienationen werden nicht von mächtigen Interessengruppen in Handelskriege oder gar bewaffnete Konflikte gelöst. Wenn Politiker über Konflikte, Krieg und Frieden entscheiden, werden sie von Erwägungen über die Sicherheit, die Selbstbehauptung und die Wohlfahrt ihrer Nation bestimmt, nicht von beschränkten Gruppeninteressen (auch wenn es nicht schadet, die Politiker ständig daran zu erinnern, dass sie vor allem dem Gemeinwohl verpflichtet sind). Und es sind Staaten, nicht Gruppeninteressen, die in den internationalen Beziehungen bei Weitem die wichtigsten Akteure sind und bleiben werden.

Leider führt diese Ausrichtung der politischen Entscheidungsträger am jeweiligen Wohl ihrer Nation nicht zu einer selbststabilisierenden internationalen Harmonie. Zwar lassen sich immer mehr nationale Interessen nur noch angemessen definieren und verwirklichen, wenn man dabei auch das globale Gemeinwohl berücksichtigt und die internationale Zusammenarbeit sucht. Aber viele zwischenstaatliche Interessenkonflikte bleiben, und Rivalitäten, gegenseitige Abneigungen, Großmachtpolitik und die wohlbegündete Furcht vor bösen Absichten haben weiter starke Einfluss auf die internationalen Beziehungen. Darum bleibt vernünftigerweise Wachsamkeit der Preis der Freiheit.

Falls das ein wenig nach Thomas Jefferson und NATO klingt,⁸ soll es uns recht sein. Wir betrachten schließlich die Welt aus der Perspektive einer westlichen freiheitlichen Demokratie, deren Grundsätze und Werte wir teilen. Das schränkt einerseits unseren Blickwinkel ein. Andererseits sind wir davon überzeugt, dass das westliche Modell für alle Völker attraktiv sein kann – vorausgesetzt, die westlichen Demokratien bringen ihr Modell wieder zum Leuchten. Das ist dringend geboten, denn es wird von innen wie von außen herausgefordert. Im Innern hat es Kraft, Vertrauen, Zustimmung und Legitimität verloren, und das aus eigener Schuld. Nach außen muss es sich mit völlig andersartigen politischen Systemen auseinandersetzen, vor allem mit der Russischen Föderation und der Volksrepublik China. Gegen Russland führt der Westen mittlerweile (Dezember 2022) einen Wirtschaftskrieg ohne gegenseitigen Schießkrieg. Im Verhältnis zu China sucht der Westen noch immer nach einer gemeinsamen Haltung für eine Herausforderung von beispielloser Größe, für eine wahrlich systemische Konkurrenz. Alle diese Aufgaben folgen aus den tiefgreifenden Veränderungen seit 1989. Innerhalb von 30 Jahren hat die Welt mehrere Revolutionen erlebt: die Auflösung des Sowjetblocks, den Wiedereintritt Chinas in die Weltwirtschaft und in die Weltpolitik, den Aufbruch Afrikas und eine permanente Revolution der Informations- und Kommunikationstechnologien, die den Welthandel verändert haben, den Kapitalismus, den öffentlichen Diskurs, die staatliche Überwachung – und den Handels- und Wirtschaftskrieg.

Das bis hierher Gesagte hat den Aufbau des Buches bestimmt. Kapitel 1 behandelt das Kontinuum von fließenden Übergängen zwischen wünschenswertem wirtschaftlichem Wettbewerb und tödlichem Handelskrieg und untersucht, ob für viele oder für die meisten Handels- und Wirtschaftskriege der Kapitalismus als solcher oder kommerzielle Inte-

ressengruppen verantwortlich sind. Kapitel 2 bringt Definitionen der Begriffe Wirtschaftssanktion, Handelskrieg und Wirtschaftskrieg. Es ist notwendig, sich mit allen drei Begriffen zu befassen, weil viele Ideen und Instrumente des Wirtschaftskampfes in allen drei Bereichen entwickelt und verfeinert wurden. Außerdem sind klare Begriffe nötig, um übermäßiger Kriegsrhetorik vorzubeugen, die nur die internationale Atmosphäre vergiftet und politische Debatten überhitzt. Kapitel 3 gibt einen Überblick über die Geschichte der Handels- und Wirtschaftskriege von etwa 1500 bis 1956. Um 1500 begann das sogenannte Zeitalter der Entdeckungen und der europäischen Expansion, und der europäische Staat der Frühen Neuzeit entwickelte sich rasch. Das Enddatum ergibt sich aus der Tatsache, dass die Geschichte von England und Großbritannien ausführlicher erzählt wird: Für Großbritannien war, was die wirtschaftliche Kriegsführung anbelangt, 1956 ein einschneidendes Jahr, weil es damals in der sogenannten Suezkrise eine empfindliche Niederlage erlitt. Das Vereinigte Königreich wurde nicht zufällig für eine nähere Betrachtung ausgewählt. Erstens hat Großbritannien das meiste gelernt und gelehrt, was man braucht, um Handelskriege zu gewinnen. Zweitens haben die britische Wirtschaft, Marine und Regierung von etwa 1815 bis 1914 die Weltwirtschaft geprägt, ja geschaffen – durch die Eroberung der Welt und die Aufrechterhaltung einer internationalen Ordnung, durch die Versorgung der Welt mit Industriegütern und indem sich England als offener Markt für die Exporte anderer Länder anbot, die ja doch Geld verdienen mussten, um britische Waren kaufen zu können.⁹ Kapitel 4 befasst sich mit der Ethik von Wirtschaftssanktionen, und in Kapitel 5 wird das derzeit geltende Recht für Handelskonflikte und Wirtschaftskriege dargestellt. Kapitel 6 behandelt die wirtschaftlichen und sozialen Aspekte des internationalen Handels und die Handelspolitik bis 1945. Kapitel 7 untersucht die Wirksamkeit von Wirtschafts- und Finanzsanktionen, die Gewinnbarkeit von Handelskriegen, die Erfolgsaussichten des Wirtschaftskrieges westlicher Demokratien mit Russland und ob und wie die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Großmächten mit der Entstehung von Krisen und Kriegen zwischen ihnen zusammenhängen. Kapitel 8 widmet sich den tiefgreifenden Veränderungen in der Technologie, in der Weltwirtschaft und in den internationalen Beziehungen seit 1989. Kapitel 9 skizziert den Aufstieg Chinas und die bisherige Reaktion des Westens, und in Kapitel 10 versuchen wir, das Bild mit einer Reihe von Empfehlungen für Nationen abzurunden, die in freiheitlichen Demokratien leben.

Die erste Auflage dieses Buches erschien im April 2019. Damals wirkten sein Thema und seine Empfehlungen hierzulande noch auf viele Betrachter wenig akut. Eine völlig überarbeitete und erheblich erweiterte Ausgabe erschien im August 2022 auf Englisch.¹⁰ Inzwischen gab es auch in Deutschland kein wichtigeres politisches Thema mehr. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat die internationalen Beziehungen radikal verändert. Er fügt vor allem der Ukraine, aber auch Drittstaaten Schäden zu, für die Russland völkerrechtlich haftet. Die meisten westlichen Demokratien führen gegen Russland Wirtschaftskrieg. Er ist in seinem Umfang und seiner Schärfe beispiellos zwischen Großmächten, die sich nicht im bewaffneten Konflikt miteinander befinden. Ein Ende ist nicht abzusehen. Die russische Aggression hat zugleich das Verhältnis des Westens zur Volksrepublik China weiter belastet, denn China hat zwar diese Aggression weder verursacht noch bisher gefördert, steht aber grundsätzlich ausdrücklich an der Seite Moskaus. Ohnehin haben sich die Beziehungen des Westens zu China verschlechtert, weil die Volksrepublik sich seit Langem unfaire Wettbewerbsvorteile verschafft, seit geraumer Zeit immer fordernder und kompromissloser auftritt, eigene Minderheiten unterdrückt und fremde Bürger und Nationen unberechtigt und unakzeptabel drangsaliert. Im Westen verändert sich angesichts all dessen das Denken über die Globalisierung und ihre Gestaltung. Der unüberbrückbare Gegensatz zwischen Demokratien und Autokratien wird besser verstanden, die Zerbrechlichkeit vieler Produktions- und Lieferketten kommt zu Bewusstsein, und die Sensibilität für eigene Abhängigkeiten von nichtbefreundeten Mächten wächst. Alle Staaten tassten sich und andere auf wirtschaftliche Verwundbarkeiten ab, denn sie wollen gegnerische Angriffe besser abwehren können und die eigenen Sanktionsinstrumente schärfen. Die westlichen Demokratien sehen ihre systemischen Rivalen und die Globalisierung mit anderen Augen. Ob sie aus dem so Erkannten auch die richtigen Schlüsse ziehen, bleibt abzuwarten.

In diesem Buch wird der Wirtschaftskrieg gegen Russland an mehreren Stellen ausführlich behandelt, vor allem in Kapitel 2 im Anschluss an die Definition von Wirtschaftskrieg, in Kapitel 7 im Anschluss an die Untersuchung über die Effektivität von Wirtschaftssanktionen und Gewinnbarkeit von Handelskriegen und in Kapitel 10 bei der Frage, wie die westlichen Demokratien künftig strategisch mit China, Russland und Iran umgehen sollten.

Was wäre ein deutsches Buch ohne Goethe-Zitat? In *Faust. Der Tragödie zweiter Teil* wird der weltläufige Teufel Mephistopheles als Kauffahrer ausgesandt. Er kehrt zurück als Chef einer Piratenflotte und verkündet bei seiner Ankunft gut gelaunt, der Rollenwechsel habe sich im gleitenden Übergang einfach so ergeben, denn: „Krieg, Handel und Piraterie, / Dreieinig sind sie, nicht zu trennen.“¹¹ Kann das jemals wahr gewesen sein, ist es vielleicht selbst heute noch wahr, oder hat dieser Teufel nur versucht, sich herauszureden und noch dazu die Heilige Dreifaltigkeit zu verspotten? Wir werden versuchen, es herauszufinden ...

