DOI: 10.2478/wd-2023-0062

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2023, 103(13), 23-26
JEL: F50, F68, F13

Katrin Kamin, Michael Bayerlein, Jacqueline Dombrowski

Zeitenwende für die Außenwirtschaftspolitik

Autokratisierung, strategische Inputs und Abhängigkeiten

Sowohl der Aufstieg Chinas als auch der Angriff Russlands auf die Ukraine haben gezeigt, dass wirtschaftliche Offenheit auch Abhängigkeiten schaffen kann, die für geopolitische Ziele genutzt werden. Ein vermehrter Einsatz von Handelsbeschränkungen und Sanktionen kann beobachtet werden. Dabei stellt sich die Frage, warum Autokratien als Handelspartner schwierig sind und wie mit ihnen in Zukunft umgegangen werden soll.

Spätestens mit dem Handelskrieg zwischen China und den USA wurde klar, dass die Welt eine neue Ära des Systemkonflikts zwischen Demokratien und Autokratien erlebt. Zwar wurde mit dem Fall der Sowjetunion der Beginn des „Long Peace" erhofft (Pinker, 2012) und weiter daran geglaubt, dass eine Konvergenz der politischen Systeme durch die Globalisierung stattfinden würde (Pisani-Ferry, 2021). Doch sowohl der wirtschaftliche und geopolitische Aufstieg Chinas als auch der Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 haben deutlich gemacht, dass wirtschaftliche Offenheit zwar gute Beziehungen zwischen Ländern fördern kann, aber ebenso Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten schafft. Diese werden zunehmend genutzt, um außen- und geopolitische Ziele zu erreichen: Es hat eine Geopolitisierung der Außenwirtschaftspolitik stattgefunden, die z. B. am vermehrten Einsatz von Handelsbarrieren und Sanktionen zu beobachten ist (Görg und Kamin, 2021).

Dies wirft insbesondere für die EU-Mitgliedstaaten Fragen auf, da deren Außenwirtschaftsbeziehungen bis 2019 von einem „Trade for all"-Gedanken geprägt waren und erst in den vergangenen Jahren eine Entwicklung zu größerer „open strategic autonomy" begonnen hat. Neben dem Aspekt des Schutzes der heimischen Wirtschaft durch Instrumente wie den „Investment Screening Mechanism" und das „Anti-Coercion-Instrument" der EU stellt sich die Frage, in welcher Weise für die EU und Deutschland überhaupt Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten bestehen. Darüber hinaus gilt es zu verstehen, wie mit autokratischen Regierungen in Zukunft umgegangen werden soll. Dafür bedarf es zunächst eines Verständnisses, was Autokratien als Handelspartner überhaupt so schwierig macht und warum dies jetzt gerade an Bedeutung gewinnt.

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Sowohl die Bertelsmann Stiftung als auch das Varieties of Democracy Institute in Göteborg (V-Dem) haben die Wende hin zu mehr Autokratien auf der Welt dokumentiert: Die Bertelsmann Stiftung mit dem Transformationsindex, V-Dem mit dem Liberal Democracy Index. Letztere haben bereits 2019 auf die aktuelle 3. Welle der Autokratisierung hingewiesen (Lührmann und Lindberg, 2019). 2022 hat die Bertelsmann Stiftung mit ihrer Feststellung, dass es seit 2004 das erste Mal wieder mehr Autokratien als Demokratien auf der Welt gibt, nachgezogen.

Dabei kann man bei der Differenzierung von Autokratien und Demokratien laut dem Regimes of the World Schema (RoW) vier Ausprägungen unterscheiden: die geschlossenen Autokratien, in denen ein Einzelner oder eine Gruppe unkontrolliert Macht ausübt; die elektoralen Autokratien, in denen es zwar demokratische Wahlen gibt, diese aber weder fair, noch frei sind; die elektoralen Demokratien, in denen es faire und freie Wahlen, jedoch keine vollständig ausgeprägte Gewaltenteilung gibt und die liberalen Demokratien, in denen demokratische Institutionen am effektivsten realisiert und auch Minderheiten am wirkungsvollsten geschützt werden (Lührmann et al., 2018).

Dr. Katrin Kamin ist stellvertretende Leiterin des Forschungszentrums Trade Policy und leitet die Geopolitics and Economics Initiative am Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW).

Dr. Michael Bayerlein ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

Jacqueline Dombrowski ist wissenschaftliche Hilfskraft im Forschungsbereich Trade Policy des IfW.

Nach dieser Klassifizierung gab es 2020 insgesamt 87 autokratische (davon 25 geschlossene und 62 elektorale Autokratien) und 92 demokratische Länder (davon 60 elektorale und 32 liberale Demokratien), was einen Anteil von 52 % an Demokratien ergibt. Setzt man diese Zahlen jedoch in Beziehung zur Verteilung der Weltbevölkerung auf diese Länder, zeichnet sich ein anderes Bild ab: So lebten 2020 insgesamt 68 % der Weltbevölkerung in Ländern mit autokratischer Herrschaft, alleine 43 % der Weltbevölkerung gehen hierbei auf elektorale Autokratien zurück. Der große Prozentsatz entsteht dabei aufgrund bevölkerungsreicher Länder, wie z. B. der Türkei und Indien, die zunehmend als autokratisch klassifiziert werden (Boese, 2021).

Dass der Anteil an Autokratien und der Weltbevölkerung, die in Autokratien leben, steigt, erkennt man auch im Zeitverlauf seit 1900 deutlich. So gab es neben drei Demokratisierungswellen (1. Welle nach Ende des Ersten Weltkriegs bis 1920, 2. Welle nach Ende des Zweiten Weltkriegs bis Ende der 1960er Jahre und 3. Welle 1980er Jahre bis Ende des Kalten Kriegs) jeweils auch eine anschließende Autokratisierungswelle. So begann die 3. Autokratisierungswelle um 1990 herum und dauert bis heute an (z. B. Huntington, 1993; Lührmann und Lindberg, 2019). Dabei nimmt seit Ende des Kalten Kriegs vor allem der Anteil an elektoralen Autokratien und elektoralen Demokratien stetig zu – beides Regierungsformen, die aufgrund ihrer häufig konzentrierten Macht anfälliger für politische Instabilität sind als lange etablierte liberale Demokratien, was wiederum als Treiber für weitere Autokratisierungsprozesse wirkt (z. B. Hegre, 2014; Boese et al., 2021).

Diese Veränderungen im Demokratieniveau einzelner Länder, die man z. B. mit dem Liberal Democracy Index von V-Dem messen kann, zeigen auf Individualebene neben dem allgemeinen Trend der Autokratisierung weltweit auch, dass durch Ungarn und Polen (beide mit einer stark ausgeprägten Autrokratisierungstendenz) nun auch in der EU der Trend endgültig Einzug gehalten halt – wobei Ungarn nach dem RoW-Schema seit 2019 sogar als erster autokratischer EU-Mitgliedstaat gelistet ist (Maerz et al., 2020). Die Türkei und Serbien zeigen als Anrainer der EU ebenfalls sehr starke Autokratisierungstendenzen. Aber auch andere Staaten, wie z. B. die USA, wurden zunehmend undemokratischer in den vergangenen Jahren (Boese, 2021).

Warum ist dieser Trend nun besorgniserregend und für die Ökonomie relevant? Dazu können unterschiedliche Aspekte angeführt werden. So zeichnen sich Autokratien (mit einzelnen Ausnahmen wie China) durch ein eher schlechtes Wirtschaftswachstum aus (Knutsen, 2012). Gründe hierfür liegen häufig am Ziel des eigenen Machterhalts der autokratischen Führer und Investitionen in eigener Sache anstelle des Erhaltens oder Schaffens von Allgemeinwohl (Knutsen, 2020). Die Macht konzentriert sich per Definition in Autokratien fernab von Gewaltenteilung auf eine Person oder kleine Gruppe, die zumeist das System zur individuellen Bereicherung ausnutzt.

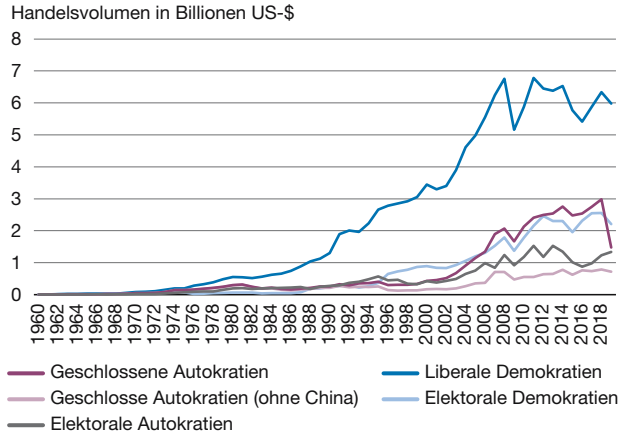
Dahingegen ist das durchschnittliche Wirtschaftswachstum in Demokratien höher (Acemoglu et al., 2019): Es werden mehr Ausgaben für den Sozialstaat und Investitionen in Bildung und Gesundheit getätigt, was vor allem die Schwächsten der Gesellschaft stärkt (Murshed et al., 2022). So ist z. B. die Kindersterblichkeit in Demokratien deutlich zurückgegangen (Wang et al., 2019). Darüber hinaus schränken robuste politische Institutionen die Konzentration politischer Macht ein und wirken wohlfahrtssteigernd; Rechtsstaatlichkeit sorgt für sichere Investitionsumfelder und somit für Wirtschaftswachstum (Acemoglu und Robinson, 2012). Demokratien gelten außerdem als friedlicher: Der „demokratische Frieden" zeigt, dass Demokratien weniger Kriege gegeneinander führen (z. B. Hegre, 2014). Zusammenfassend stellt die Demokratie also aktuell die Regierungsform mit der besten Chance dar, um marginalisierte Gruppen zu stärken und Konflikte friedlich zu lösen – weshalb der Autokratisierungstrend als bedenklich einzustufen ist (Boese, 2021).

Zur Beleuchtung der wirtschaftlichen Verflechtung mit Autokratien zeigt Abbildung 1 das Handelsvolumen zwischen der EU und anderen Ländern, aufsummiert nach Systemen. Deutlich überproportional ist dabei der Handel mit anderen liberalen Demokratien (dunkelblaue Linie). Allerdings hat sich der Handel mit Autokratien (pinke Linie) seit 2000 und mit Ausnahmen eines deutlichen Rückgangs 2019 stetig erhöht. Gleiches gilt auch für den Handel mit geschlossenen Autokratien ohne China (hellrosa Linie) sowie mit elektoralen Autokratien (graue Linie). Wenn auch nach wie vor liberale Demokratien der größte Partner sind, zeigt die Abbildung doch deutlich, dass autokratische Regime zunehmend eine Rolle im Handel spielen, was die Notwendigkeit der Untersuchung der Handelsbeziehungen zu diesen Systemen unterstreicht. Für die EU spielen Autokratien somit nicht nur politisch, sondern vor allem handelspolitisch eine zunehmend größere und zudem besondere Rolle.

Dabei sind die EU-Länder, aber auch andere demokratische Staaten – wie der aktuelle Konflikt mit Russland gezeigt hat – in besonderem Maße von Ressourcen, aber auch von Zwischenprodukten aus autokratisch regierten Ländern abhängig (Grimm et al., 2022). Die EU-Kommission hat 30 kritische Rohstoffe identifiziert, die eine besondere Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der europäischen Industrie haben (EU-Kommission, 2020). So werden diese Rohstoffe für Schlüsseltechnologien, Batterien und Halbleiter gebraucht, spielen aber auch eine wichtige Rolle für zivile kritische Infrastrukturen (z. B. Energie), in der Verteidigung und für die Transformation der Wirtschaft im Bereich der Klimaanpassung (z. B. DERA, 2021). Abhängigkeiten und Schwierigkeiten bestehen unter anderem deswegen, weil Abbau und Weiterverar-

Abbildung 1

Handelsvolumen zwischen liberalen Demokratien und anderen Regierungsformen



Quellen: UN Comtrade (2021), V-Dem (2021).

beitung oftmals stark geografisch konzentriert sind und weil es für diese kritischen Rohstoffe entweder schon jetzt eine stark wachsende Nachfrage gibt oder diese im Rahmen der wachsenden Nachfrage nach klimafreundlichen Technologien für die kommenden Jahre prognostiziert ist (IEA, 2021). Die Konzentration auf wenige Lieferanten und Produzenten, wie z. B. bei Bor, Lithium, Magnesium, Titan und Seltenen Erden, sorgt zudem für Anfälligkeit gegenüber Preisschwankungen. Für die EU spielt es sowohl für die interne als auch für die externe Gewinnung dieser Rohstoffe eine Rolle, dass der Abbau häufig aufwändig und umweltschädlich ist. Dies hat zu einer Konzentration des Bergbaus geführt: so wird z. B. Magnesium zu 84 % in China produziert, obwohl es in weiten Teilen der Welt häufig vorkommt (USGS, 2022). China hat seine Produktionskapazitäten in diesem Bereich in den vergangenen Jahren besonders stark ausgebaut. Der dadurch entstehende Preisdruck hemmt den Abbau in der EU und anderen westlichen Ländern. Dies hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass Produktionsstätten teilweise geschlossen oder gar nicht erst aufgebaut wurden.

Ein Beispiel für die besonderen Abhängigkeiten und ihre geopolitische Bedeutung, das in der Handelspolitik oft vernachlässigt wird, sind die medizinischen Güter. Hier hat die COVID-19-Pandemie Importabhängigkeiten der EU von Autokratien offengelegt. Das gesteigerte Interesse an der Identifikation und der Überwindung dieser Abhängigkeiten ist nicht zuletzt damit zu begründen, dass zahlreiche Staaten – unter anderem China und Indien – zu Beginn der Pandemie den Import von Schutzausrüstung und Arzneistoffen sowie Medikamenten beschränkten (BDI, 2020). Neben diesen Restriktionen unterstreichen aber vor allem die „Maskendiplomatie“ sowie die „Impfdiplomatie“ der chinesischen Regierung das geopolitische Potenzial medizinischer Güter. Die umfangreiche Versorgung von Ländern mit Schutzausrüstung sowie Vakzinen im späteren Verlauf der Pandemie ist dabei in direktem Zusammenhang mit der „Belt and Road Initiative“ zu sehen. Sie kann als Chinas Versuch verstanden werden, als verantwortungsvolle Großmacht angesehen zu werden und den eigenen Einfluss – vor allem in Staaten mit niedrigen und mittleren Einkommen – gegenüber dem Westen zu stärken (Rudolf, 2021).

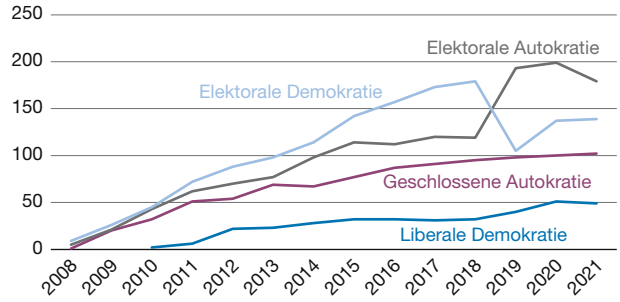
Erste Analysen zeigen, dass deutliche Konzentrationen im Handel mit medizinischen Gütern existieren. Insgesamt stammen etwa 75 % aller Anträge für Zulassungszertifikate neuer Arzneimittel-Generika in der EU aus China oder Indien. Mit Blick auf die seit 2014 zunehmende Autokratisierung Indiens kommen damit etwa ¾ aller neu zugelassenen Arzneimittel-Generika aus nicht-demokratischen Staaten (NIKKEI Asia, 2022). Zudem importiert selbst Indien zahlreiche Rohmaterialien zur Herstellung von Generika aus China, was auch für die Produktion von noch patentgeschützten Arzneimitteln innerhalb der EU gilt (Francas et al., 2022). Mit Blick auf einzelne Wirkstoffe ergeben sich zudem noch deutlichere Abhängigkeiten und damit Potenziale für die Nutzung von medizinischen Gütern als geopolitische Druckmittel. Mit einem Anteil von rund 79 % (2021) ist China seit 2001 kontinuierlich zum nunmehr größten Handelspartner der EU beim Import von Antibiotika-Wirkstoffen aufgestiegen. Während des gleichen Zeitraums haben sich die Antibiotika-Exporte Chinas in afrikanische Staaten fast verzehnfacht und liegen damit dreimal so hoch wie die Exporte der EU (Bayerlein, 2022). Dies verdeutlicht, dass es sich bei Masken- und Impfdiplomatie um keine Einzelfälle handelt, sondern um einen strategischen Ausbau geopolitischer Interdependenzen im Handel mit medizinischen Gütern.

Während der Handel mit medizinischen Produkten nur ein sektorales Beispiel für die „weaponization of interdependence“ (Farrell und Newman, 2019) und die dadurch entstehenden und geopolitisch nutzbaren Abhängigkeiten darstellt, lässt sich auch international mit den Daten von Global Trade Alert beobachten, dass autokratische Regierungen eher zu Handelsrestriktionen greifen als liberale Demokratien. Abbildung 2 zeigt eine grundsätzliche Zunahme von Handelsrestriktionen, die aber im Fall autokratischer Regime noch verstärkt auftritt. Die Verringerung der Restriktionen elektoraler Demokratien und die gleichzeitige Erhöhung im Fall elektoraler Autokratien ist mit der Veränderung des Demokratierankings Indiens zu erklären. Dies unterstreicht auch, warum weitere Autokratisierung existierende Handelsbeziehungen belasten und den Anteil des Handels mit autokratischen Regierungen dynamisch verändern kann.

Diversifizierung oder Hinwendung zu mehr demokratischen Handelspartnern allein ist aufgrund der Importkonzentrationen wichtiger Güter aus wenigen eher nicht demokratischen Lieferländern wenigstens in der kurzen Frist oftmals

Abbildung 2

Zahl der Handelsrestriktionen nach Regierungsform



Quellen: Global Trade Alert (2022), V-Dem (2021).

nicht möglich, um Abhängigkeiten von diesen Ländern zu verringern. Hinzu kommt die Struktur des Handels und der Märkte: Zum einen sind große wachsende Märkte häufig keine Demokratien, zum anderen ist der Handel mit diesen Ländern asymmetrisch (einfache werden gegen höherwertige Produkte getauscht), sodass eine Diversifizierung oftmals in Richtung Schwellenländer gehen würde (Menkhoff, 2022). Die Verfügbarkeit von Ressourcen und Zwischenprodukten aus Schwellenländern ist dabei nicht nur mit einem hohen Risiko aufgrund von autokratischen Regierungssystemen und deren erratischem Verhalten verbunden, sondern auch Konflikte und Populismus spielen in vielen dieser Länder eine Rolle als Treiber von wirtschaftlicher Unsicherheit. Die EU muss sich daher für ihre Außen- und Außenwirtschaftspolitik eine Strategie im Umgang mit autokratisch regierten Staaten zurechtlegen. Dafür wird es aber zunächst einmal notwendig sein, nicht nur eigene Abhängigkeiten, Bedarfe und Ziele zu verstehen und zu formulieren, sondern auch ein besseres Verständnis von autokratischen Regimen und ihrer Handelspolitik aufzubauen.

Literatur

Acemoglu, D., S. Naidu, P. Restrepo und J. A. Robinson (2019), Democracy does cause growth, *Journal of political economy*, 127(1), 47-100.

Acemoglu, D. und J. A. Robinson (2012), Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty, *Finance and Development*, 49(1), 53.

Bayerlein, M. (2022), Offene strategische Autonomie der EU im Bereich Arzneimittel. Überwindung von Importabhängigkeiten bei Antibiotika durch EU-Behörde HERA, *SWP-Aktuell*, 75.

BDI (2020), Ausfuhrkontrollen und Exportverbote im Zuge der Covid-19-Pandemie, https://bdi.eu/publikation/news/ausfuhrkontrollen-und-exportverbote-im-zuge-der-covid-19-pandemie/ (6. Februar 2023).

Bertelsmann Transformationsindex (2022), Trend zu autoritärem Regieren hält an – Demokratie weltweit unter Druck.

Boese, V. A. (2021), Demokratie in Gefahr, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 71(26/27), 24-31.

Boese, V. A., A. B. Edgell, S. Hellmeier, S. F. Maerz und S. I. Lindberg (2021), How democracies prevail: democratic resilience as a two-stage process, *Democratization*, 28(5), 885-907.

DERA – Deutschen Rohstoffagentur (2021), Rohstoffe für Zukunftstechnologien 2021.

EU-Kommission (2020), Report on critical raw materials for the EU.

Farrell, H. und A. L. Newman (2019), Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion, *International Security*, 44(1), 42-79.

Francas, D., M. Fritsch und J. Kirchhoff (2022), Resilienz pharmazeutischer Lieferketten, Studie für den Verband Forschender Arzneimittelhersteller.

Görg, H. und K. Kamin (2021), Globalisierung trifft Geoökonomie, *Wirtschaftsdienst*, 101(11), 854-857, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/11/beitrag/globalisierung-trifft-geooekonomie.html (6. Februar 2023).

Grimm, V., U. M. Malmendier, M., Schnitzer, A. Truger und M. Werding (2022), Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten, *Sachverständigenrat Jahresgutachten*, 2022/23.

Hegre, H. (2014), Democracy and armed conflict, *Journal of Peace Research*, 51(2), 159-172.

Huntington, S. P. (1993), *The third wave: Democratization in the late twentieth century*, 4, University of Oklahoma press.

IEA – International Energy Agency (2021), *The role of critical minerals in clean energy transitions*, OECD Publishing.

Knutsen, C. H. (2012), Democracy and economic growth: A survey of arguments and results, *International Area Studies Review*, 15(4), 393-415.

Knutsen, C. H. (2020), The business case for democracy, *V-Dem Working Paper*, 111.

Lührmann, A. und S. I. Lindberg (2019), A third wave of Autocratization is here: what is new about it?, *Democratization*, 26(7), 1095-1113.

Lührmann, A., M. Tannenberg und S. I. Lindberg (2018), Regimes of the World (RoW): Opening New Avenues for the Comparative Study of Political Regimes, *Politics*, 6(1), 60-77.

Maerz, S. F., A. Lührmann, S. Hellmeier, S. Grahn und S. I. Lindberg (2020), State of the world 2019: autocratization surges–resistance grows, *Democratization*, 27(6), 909-927.

Menkhoff, L. (2022), Kleine Welt: Wenn Deutschland nur mit Demokratien handelt, *Wirtschaftsdienst*, 102(7), 523-528, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/7/beitrag/kleine-welt-wenn-deutschland-nur-mit-demokratien-handelt.html (6. Februar 2023).

Murshed, S. M., B. Bergougui, M. Badiuzzaman und M. H. Pulok (2022), Fiscal capacity, democratic institutions and social welfare outcomes in developing countries, *Defence and Peace Economics*, 33(3), 280-305.

NIKKEI Asia (2022), The great medicines migration. How China took control of key global pharmaceutical supplies, https://asia.nikkei.com/static/vdata/infographics/chinavaccine-3/ (6. Februar 2023).

Pinker, S. (2012), *The better angels of our nature: Why violence has declined*, Penguin Books.

Pisani-Ferry, J. (2021), The Geopolitical Conquest of Economics, *Project Syndicate*.

Rudolf, M. (2021), Chinas Gesundheitsdiplomatie in Zeiten von Corona: die Seidenstraßeninitiative (BRI) in Aktion, *SWP-Aktuell*, 5.

USGS (2022), Mineral Commodity Summaries 2022, U.S. Geological Survey, Reston, https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2022/mcs2022.pdf (6. Februar 2023).

Wang, Y. T., V. Mechkova und F. Andersson (2019), Does democracy enhance health? New empirical evidence 1900-2012, *Political Research Quarterly*, 72(3), 554-569.

Title: ***A Turning Point for Foreign Economic Policy***

Abstract: *There is currently a geopoliticisation of foreign policy, which is primarily driven by dependencies on autocratic systems. Autocracies are constantly on the rise, especially when measured by the percentage distribution of the world population. Even though the EU still trades with significantly more democracies than autocracies, trade relations with autocracies are often characterised by strong dependencies, especially with regard to critical raw materials such as lithium or magnesium. This also applies to the market for medical products, where China in particular uses its position as the main supplier to expand its geopolitical influence. This, together with the fact that autocracies are generally more likely to impose trade restrictions than democracies, means that the EU needs a strategy for how to handle trade with autocratic regimes in the future.*