



Artikel

Wirtschaftliche Offenheit und Wettbewerb der Großmächte: Lektionen für China und die Vereinigten Staaten

David A. Lake*

David A. Lake ist Jerri-Ann und Gary E. Jacobs Professor für Sozialwissenschaften und Distinguished Professor für Politikwissenschaften an der University of California, San Diego.

*Berichterstattender Autor. E-Mail: dlake@ucsd.edu.

Abstrakt

Die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und China werden aller Wahrscheinlichkeit nach in einen wirtschaftlichen und militärischen Wettbewerb ableiten, trotz der vielleicht besten Absichten beider Staaten. Dieser neue bipolare Wettbewerb ist nicht unvermeidlich. Die Schlüsselfrage ist, ob beide Regierungen die Selbstbeherrschung haben, um die einheimischen Renteninteressen zu begrenzen, die zweifellos Schutz im Inland und Exklusivität in ihren Einflussphären im Ausland fordern werden. Andernfalls werden die neuen Supermächte wie die Großmächte in der Vergangenheit um wirtschaftliche Privilegien "wetteifern", die die Welt schnell in exklusive Blöcke aufteilen können. Wie beim Sicherheitsdilemma müssen sich die Großmächte nicht tatsächlich gegenseitig aus ihren Wirtschaftszonen ausschließen; allein die Angst vor Ausgrenzung reicht aus, um den Prozess der Aufteilung in Gang zu setzen. Angesichts der engen Beziehungen zwischen Wirtschaft und Regierung in Chinas "staatskapitalistischer" Wirtschaft bestand immer eine gewisse Wahrscheinlichkeit für eine wirtschaftliche Wettbewerbsspirale. Nun besteht zum ersten Mal seit sieben Jahrzehnten die Möglichkeit, dass die Vereinigten Staaten, die von wirtschaftlichem Nationalismus gepackt sind, ihre historische Politik des Freihandels aufgeben und ebenfalls einen neuen Wettlauf um wirtschaftliche Privilegien entfachen.

Die Debatte über Chinas Aufstieg hat sich weitgehend auf die Frage konzentriert, ob das Land eine visionäre Macht ist oder sein wird.¹ Die Untersuchung von Pekings Handlungen und Strategien für Signale über seine

1 Für einen Überblick über die neuere Literatur zu den Beziehungen zwischen den USA und China siehe Yuen Foong Khong, "Primacy or World Order? The United States and China's Rise-a Review Essay", *International Security*, Vol. 38, No. 3 (2013/14), S. 153-75. Zur Debatte über Chinas neue Durchsetzungsfähigkeit siehe Alastair Iain Johnston, "How New and Assertive Is China's New Assertiveness?", *International Security*, Vol. 37, No. 4 (2013), S. 7-48; Dingding Chen, Xiaoyu Pu und Alastair Iain Johnston, "Debating China's Assertiveness", *International Security*, Vol. 38, No. 3 (2013/14), S. 176-83. Zu China und der Weltordnung siehe

H
er
un
ter
ge
la
de
n
vo
n
ht
ps
://
ac
ad
e
mi
c.
ou
p.
co
m/
cji
p/
art
icl
e-
ab
str
ac
t/1
1/
3/
23
7/
50
57
99
2
du
rc
h
ei
ne
n
N
ut
ze
r
de
r
U
ni
ve
rsi
tät
H
ei
de
lb
er
a

Randall L. Schweller und Xiaoyu Pu, "After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline", *International*

© The Author(s) 2018. Veröffentlicht von Oxford University Press im Auftrag des Instituts für Internationale Beziehungen der Tsinghua Universität. All rights reserved. Für Genehmigungen senden Sie bitte eine E-Mail an: journals.permissions@oup.com.

zukünftigen Absichten ist wichtig. Was China heute tut, kann etwas über seine Pläne für morgen aussagen. Allzu oft bleiben jedoch die Fragen, mit denen China die gegenwärtige internationale Ordnung herausfordern könnte, unklar oder sogar undefiniert. Der Zweck, für den Chinas aufsteigende Macht eingesetzt werden soll, ist ebenso sehr eine Frage der Theorie wie der Empirie. Ohne eine analytische Grundlage, aus der hervorgeht, wann, wo und vor allem warum wir erwarten können, dass China das bestehende Regime herausfordert, ist es schwierig, die derzeitigen Aktionen und Maßnahmen zu interpretieren. Da Chinas künftige Politik mit der Politik der Vereinigten Staaten und anderer Länder interagieren wird, müssen wir auch diese Maßnahmen berücksichtigen. Während die US-Politik während des Aufstiegs Chinas bemerkenswert konsistent war, werden die Beziehungen nun durch die neue Regierung von Präsident Donald J. Trump mit ihrem wirtschaftlichen Nationalismus und der selbstbewussteren Forderung "America First" gestört. Beide Seiten der Medaille müssen untersucht werden.

Ausgehend von einer langen Geschichte von Imperialismustheorien und -fällen wird in diesem Artikel ein Ansatz der offenen Wirtschaftspolitik (open economy politics, OEP) für den Wettbewerb zwischen Großmächten vorgestellt, der darauf hindeutet, dass die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und China trotz der vielleicht besten Absichten beider Völker eher in einen wirtschaftlichen und militärischen Wettbewerb abgeleitet werden als nicht.² Dieser neue bipolare Wettbewerb ist im Gegensatz zu den Ansichten der Strukturrealisten nicht unvermeidlich.³ Struktur ist nicht Schicksal. Vielmehr wird, falls und wenn es dazu kommt, eine Petition zwischen den Vereinigten Staaten und China das Ergebnis von Entscheidungen sein, die anders hätten ausfallen können. Die Schlüsselfrage ist, ob beide Regierungen die nötige Selbstbeherrschung aufbringen, um innenpolitische Rent-Seeking-Interessen einzuschränken, die zweifelsohne wirtschaftlichen Schutz im eigenen Land und besondere Privilegien in ihren internationalen Einflussbereichen fordern. In China war dies angesichts der engen Beziehungen zwischen Unternehmen und Regierung in der staatskapitalistischen Wirtschaft immer wahrscheinlich. Jetzt besteht zum ersten Mal seit sieben Jahrzehnten die reale Chance, dass die Vereinigten Staaten, die sich im Griff des wirtschaftlichen Nationalismus befinden, den Freihandel aufgeben, um nicht nur

Sicherheit, Vol. 36, Nr. 1 (2011), S. 41-72. Für eine Einschätzung, wie kurzfristige Krisen einen erfolgreichen Übergang behindern können, siehe Avery Goldstein, "First Things First: The Pressing Danger of Crisis Instability in U.S.-China Relations", *International Security*, Vol. 37, No. 4 (2013), S. 49-

89. Zu einem möglichen Entgegenkommen siehe Charles L. Glaser, "A U.S.-China Grand Bargain? The Hard Choice between Military Competition and Accommodation", *International Security*, Vol. 39, No. 4 (2015), S. 49-90. Zum Aufstieg Chinas aus chinesischer Sicht siehe Xiaoyu Pu, "Controversial Identity of a Rising China", *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 10, No. 2 (2017), S. 131-49.

- 2 Zum OEP siehe Jeffrey A. Frieden und Ronald Rogowski, "The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview", in Robert O. Keohane und Helen V. Milner, Hrsg., *Internationalization and Domestic Politics* (New York: Cambridge University Press, 1996), S. 25-47; Robert H. Bates, *Open-Economy Politics: The Political Economy of the World Coffee Trade* (Princeton: Princeton University Press, 1997); David A. Lake, "Open Economy Politics: A Critical Review", *Review of International Organization*, Vol. 4, No. 3 (2009), S. 219-44.

- 3 Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley, 1979); John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton, 2001).

Schutz für die heimische Industrie, aber auch präferenzielle Handelsblöcke. Es könnte genügen, dass eine der beiden Seiten eine Abschottung im eigenen Land und in ihrem Einflussbereich anstrebt, um das gesamte geökonomische System zu Fall zu bringen. Angesichts der kürzlich von der Trump-Administration erlassenen Zölle auf chinesische Waren scheint es in der Tat so, als stünden wir derzeit am Rande eines Abgrunds.⁴ Ein falscher Schritt von einer der beiden Parteien oder von beiden könnte zu einem großen Handelskrieg führen.

Ich entwickle zwei zentrale Argumente. Erstens wurde der Wettbewerb der Großmächte in der Vergangenheit in erster Linie durch den Ausschluss oder die Furcht vor dem Ausschluss aus der internationalen Wirtschaftszone jeder Macht, einschließlich ihres Binnenmarktes, angetrieben. Großmächte haben in der Vergangenheit oft ihren internationalen Einfluss genutzt, um Zonen zu schaffen, in denen untergeordnete Staaten - seien es Kolonien oder einfach Staaten innerhalb einer Einflussphäre () - in ihre Volkswirtschaften integriert sind. Diese Wirtschaftszonen wiederum sind in der Regel zugunsten der Unternehmen und Investoren der Großmacht ausgerichtet, was zur Folge hat, dass die Wirtschaftsakteure anderer Großmächte (ganz oder teilweise) ausgeschlossen werden. Diese anderen Großmächte sind dann gezwungen, ihre eigenen exklusiven Wirtschaftszonen zu entwickeln oder zu erweitern. Der "Wettlauf" um wirtschaftliche Privilegien kann die Welt schnell in Wirtschaftsblöcke aufteilen. Wie beim Sicherheitsdilemma müssen sich die Großmächte nicht gegenseitig aus ihren Zonen ausschließen; allein die Angst vor Ausgrenzung reicht aus, um den Prozess der Aufteilung in Gang zu setzen.⁵

Der Wettlauf um Privilegien verleitet die Großmächte dann zu einer übermäßigen Expansion in unrentable Regionen und, was noch wichtiger ist, zu einem militarisierten Wettbewerb, der wiederum zu wirtschaftlichem Nationalismus und Abschottung führt.⁶ Wie das Huhn und das Ei sind der wirtschaftliche und der militärische Wettbewerb miteinander verknüpft, wobei der eine den anderen antreibt. Die bedeutendsten militärischen Krisen in der Geschichte drehten sich darum, wo die Grenzen zwischen Wirtschaftszonen gezogen werden sollten, und um die anschließende Infragestellung dieser Grenzen. Wirtschaftliche Abschottung und die Angst vor Abschottung waren in der Vergangenheit - und werden es möglicherweise auch in Zukunft - immer wieder zu Konflikten zwischen Großmächten führen. Die große Ausnahme von diesem Trend war die friedliche Übertragung der Vorherrschaft in Lateinamerika von Großbritannien auf die Vereinigten Staaten im späten 19. In diesem Fall blieben zwei potenziell rivalisierende Hegemone für den Handel offen und vermieden den wirtschaftlichen und dann auch geopolitischen Wettbewerb, der in anderen Fällen des Großmachtwechsels zu beobachten war. Dies deutet darauf hin, dass eine wirtschaftliche Abschottung eine notwendige, wenn nicht gar hinreichende Bedingung für den Wettbewerb zwischen Großmächten ist und dass ein geopolitischer Konflikt nicht unvermeidlich ist. Vielmehr ist der Wettbewerb eine Entscheidung, die die Großmächte zumindest zum Teil durch ihre Wirtschaftspolitik getroffen haben.

4 Steven Lee Myers, "Reply from Beijing Could Rattle Global Economy", *The New York Times*, 28. März 2018.

5 Zum Sicherheitsdilemma siehe Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma", *World Politics*, Vol. 30, No. 2 (1978), S. 167-214. Zu der Frage, wie sich dieses Dilemma durch wirtschaftlichen Wettbewerb entfalten kann, siehe Dale Copeland, *Economic*

Interdependence and War (Princeton: Princeton University Press, 2015).

- 6 Zur Überdehnung siehe Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Power from 1500 to 2000* (New York: Random House, 1987); Jack Snyder, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition* (Ithaca: Cornell University Press, 1991).

Zweitens wird dieser internationale Wettbewerb wiederum von inländischen, gewinnorientierten Gruppen und ihren wirtschaftlichen Interessen angetrieben. In allen Ländern, auch in der Automobilindustrie, haben knappe Produktionsfaktoren, mit Importen konkurrierende Sektoren und inländisch organisierte Unternehmen konzentrierte und intensive Präferenzen für marktbeschränkende Maßnahmen, einschließlich Zöllen und der Einrichtung exklusiver Wirtschaftszonen. Diese intensiven Interessen geben den Protektionisten stärkere Anreize, sich unabhängig von der Art der Regelung für eine günstige Politik einzusetzen. Verbraucher und freihandelsorientierte Gruppen haben diffuse Präferenzen für marktfördernde Maßnahmen und daher tendenziell einen geringeren Einfluss auf die Gestaltung der nationalen Politik. Diese ungleiche Präferenzintensität bedeutet nicht, dass Protektionisten immer gewinnen; nach 1934 isolierten sich die Vereinigten Staaten, indem sie die Zuständigkeit auf die Exekutive verlagerten und Senkungen durch breit angelegte, mehrere Produkte umfassende internationale Abkommen aushandelten.⁷ Wie die jüngste Rückkehr der Trump-Administration zum Ökonomischen Nationalismus zeigt, gewinnt der Protektionismus jedoch häufig. Rent-Seeking ist eine zentrale Tendenz, kein unvermeidlicher Erfolg.

Die Beziehungen zwischen den Großmächten der Gegenwart befinden sich an einem kritischen Punkt. Angesichts des wachsenden Einflusses Chinas ist die Rolle wirtschaftlicher Sonderinteressen in China besonders besorgniserregend, was sich in staatlichen Subventionen für die Hightech-Industrien der Zukunft äußert, in denen China derzeit nicht wettbewerbsfähig ist. Im Streben nach Stabilität, politischer Unterstützung oder privaten Vorteilen wird die Regierung immer versucht sein, eine Wirtschaftspolitik und damit exklusive Wirtschaftszonen zu schaffen, die ihre Staatsangehörigen begünstigen. In dieser Hinsicht wird sich China nicht von den meisten Großmächten vor ihm unterscheiden. In Anbetracht der expansiven Rolle des Staates in der chinesischen Wirtschaft, insbesondere bei der Förderung von Auslandsinvestitionen durch die staatlichen Unternehmen (SOEs), und der engen Beziehungen zwischen den Wirtschaftseliten und der autoritären politischen Führung wird es für China jedoch noch schwieriger sein, eine künftige Wirtschaftszone zugunsten der eigenen Unternehmen zu beeinflussen. Obwohl China von seiner wirtschaftlichen Öffnung sehr profitiert hat, wird sein politisches System anfällig für Forderungen wichtiger Wähler in Bereichen mit künftigem Einfluss sein, die auf Gewinn ausgerichtet sind.

Mit der Wahl von Präsident Trump, der auf einer wirtschaftsnationalistischen Plattform steht, bewegen sich auch die Vereinigten Staaten auf eine wirtschaftliche Abschottung zu. Die Forderungen nach Schutz vor chinesischen Waren haben im Laufe der Zeit zugenommen.⁸ Der "China-Schock", der auf den Beitritt Pekings zur Welthandelsorganisation folgte, war eine gewaltige Störung der internationalen Arbeitsteilung, des komparativen Vorteils der USA und der

⁷ Michael J. Hiscox, "The Magic Bullet? The Rtaa, Institutional Reform, and Trade Liberalization", *International Organization*, Vol. 53, No. 4 (1999), S. 669-98; Michael A. Bailey, Judith Goldstein und Barry R. Weingast, "The Institutional Roots of American Trade Policy: Politics, Coalitions, and International Trade", *World Politics*, Vol. 49, No. 3 (1997), S. 309-38.

⁸ Selbst eine kürzlich eingesetzte parteiübergreifende Arbeitsgruppe zu den Beziehungen zwischen den USA und China räumt ein, dass die Wirtschaftsbeziehungen reformiert und

neu kalibriert werden müssen. Siehe Orville Schell und Susan Shirk, "U.S. Policy towards China: Recommendations for a New Administration", Asia Society Center on US-China Relations und 21st Century China Center, School of Global Policy and Strategy, University of California, 2017.

insbesondere die US-Industrie.⁹ Die inzwischen aufgelöste Transpazifische Partnerschaft wurde von Präsident Barak Obama als Mittel zur wirtschaftlichen und militärischen Eindämmung Chinas propagiert, wurde aber von praktisch allen Kandidaten bei den Präsidentschaftswahlen 2016 wegen ihres handelsfördernden Potenzials abgelehnt. Präsident Trump hat eindeutig eine feindseligere und protektionistischere Haltung gegenüber China eingenommen - ebenso wie er die Aufhebung des NAFTA-Abkommens forderte und sogar den Nutzen der Europäischen Union in Frage stellte. Er hat Zölle auf Waschmaschinen, Solarpaneele, Stahl und Aluminium verhängt und die beiden letztgenannten in gefährlicher Weise zu Fragen der nationalen Sicherheit erklärt.¹⁰ Diese protektionistischen Maßnahmen der Regierung, die sich implizit gegen China richten, bergen die Gefahr, dass präferenzielle Handelsblöcke entstehen, wie es sie seit den 1930er Jahren nicht mehr gegeben hat. Außerdem hat er inzwischen Strafzölle auf Einfuhren aus China in die Vereinigten Staaten im Wert von über 50 Milliarden Dollar verhängt.¹¹ Trotz seiner Widersprüche in vielen politischen Fragen ist Trumps wirtschaftlicher Nationalismus der Kern seiner politischen Agenda geblieben. Die Bedrohung für die liberale internationale Wirtschaft besteht nicht nur darin, dass China in Zukunft einen Wirtschaftsblock anstreben könnte, sondern auch darin, dass die Vereinigten Staaten selbst protektionistischer werden.

Die Befürchtung jeder Großmacht, dass die andere versuchen könnte, sie aus ihrer Ökonomiezone auszuschließen, ist nicht unberechtigt. Wenn dem so ist, könnte der Wettbewerb der Großmächte im 21. Jahrhundert ausbrechen, und zwar nicht wegen der Bipolarität oder einer unvermeidlichen Tendenz zu Konflikten, sondern weil keine der beiden Großmächte ihre eigenen protektionistischen Kräfte kontrollieren oder der anderen signalisieren kann, dass sie sie nicht aus ihrer Wirtschaftszone ausschließen würde. Der britisch-amerikanische Fall wiederum zeigt, dass Ausgrenzung und Wettbewerb nicht unvermeidlich sind, dass aber die Gefahr einer wirtschaftlichen Abschottung real ist und zunimmt.

Dieser Artikel ist synthetisch in seiner Theorie und lediglich suggestiv in seiner Verwendung historischer Belege. Die Theorie zielt darauf ab, aktuelle Arbeiten über politische Ökonomie und nationale Sicherheit zu integrieren, und nicht darauf, eine völlig neue Sichtweise auf diese Beziehung zu entwickeln. Anstatt die Theorie in irgendeinem strengen Sinne zu testen oder sich mit besonderen Fällen zu befassen, um sozusagen die theoretischen Mechanismen aufzuzeigen, werden ausgewählte historische Episoden untersucht, um zentrale Tendenzen zu veranschaulichen. Es ist das wiederkehrende Muster über mehrere Fälle hinweg, das uns zeigt, warum wir uns heute Sorgen machen sollten. Der Rest dieses Artikels gliedert sich in drei Hauptabschnitte. Abschnitt I gibt einen kurzen Überblick über die Analytik von wirtschaftlicher Offenheit und Großmacht Konkurrenz. Abschnitt II konzentriert sich auf historische Beispiele von Großmacht Konkurrenz und hebt die Rolle wirtschaftlicher Offenheit als zentrale Kluft in der internationalen Politik hervor. In Abschnitt III wird die vorübergehende Politik in und zwischen China und den Vereinigten Staaten untersucht. In der Schlussfolgerung werden Wege aufgezeigt, wie das Konfliktpotenzial entschärft werden kann.

9 David H. Autor, David Dorn und Gordon H. Hanson, "The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade", *Annual Review of Economics*, Vol. 8

(2016), S. 205-40.

- 10 Jim Tankersley und Natalie Kitroeff, "Shifting Strategy of Tariffs: Trump Administration Exempts Some Allies, but May Opt for Quotas", *The New York Times*, 23. März 2018.
- 11 Mark Landler und Jim Tankersley, "US Sets \$60 Billion in Punitive Tariffs on Chinese Goods: Strong Trade Action Yet vs. 'Economic Enemy'", *The New York Times*, 23. März 2018.

Die Politik der offenen Wirtschaft im Wettbewerb der Großmächte

Alle Staaten neigen zum Protektionismus im eigenen Land und zu exklusiven Wirtschaftszonen im Ausland. Eine Tendenz ist jedoch keine Zwangsläufigkeit. Das Streben nach Schutz und Wirtschaftszonen im eigenen Land hängt von der politischen Koalition ab, die zu einem bestimmten Zeitpunkt an der Macht ist, sowie von Institutionen, die die Artikulation sozialer Gruppen bündeln und beeinflussen.¹² Diese Tendenz wird jedoch auch durch das Verhalten anderer Länder beeinflusst. Protektionismus kann die Beziehungen zwischen den Großmächten belasten, aber es ist das Streben nach exklusiven Wirtschaftszonen, das den Wettbewerb zwischen den Großmächten antreibt und - angesichts der Möglichkeit von Zwangsmaßnahmen - die Großstrategie beeinflusst. Die hier skizzierte Theorie integriert daher Erkenntnisse aus der internationalen politischen Ökonomie (siehe weiter unten), der Literatur zu Innenpolitik und Großer Strategie,¹³ und systemischen Theorien der internationalen Beziehungen.¹⁴

Die politische Ökonomie des Protektionismus innerhalb von Ländern ist gut bekannt.¹⁵ Der internationale Austausch hat immer Auswirkungen auf die Verteilung und schafft Gewinner und Verlierer. Knappe Produktionsfaktoren und Industrien, die diese Faktoren intensiv nutzen, mit Importen konkurrierende Sektoren und kleine Unternehmen, die keine Größenvorteile haben

- 12 Zu Institutionen und Protektionismus siehe Ronald Rogowski, "Trade and the Variety of Democratic Institutions", *International Organization*, Vol. 41, No. 2 (1987), pp. 203-23; Ronald Rogowski, "Institutions as Constraints on Strategic Choice", in David A. Lake and Robert Powell, eds., *Strategic Choice and International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1999), pp. 115-36.
- 13 Siehe insbesondere Patrick J. McDonald, *The Invisible Hand of Peace: Capitalism, the War Machine, and International Relations Theory* (New York: Cambridge University Press, 2009); Kevin Narizny, *The Political Economy of Grand Strategy* (Ithaca: Cornell University Press, 2007).
- 14 Relevant sind hier Neorealisten, die davon ausgehen, dass (i) Staaten ihre Abhängigkeit begrenzen werden, siehe Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, oder (ii) ähnlich wie bei der weiter unten erläuterten Handelsdynamik davon ausgehen, dass Staaten Handelsbeschränkungen antizipieren werden, siehe Copeland, *Economic Interdependence and War*.
- 15 Für einen Überblick über die Politik der offenen Wirtschaft siehe Frieden und Rogowski, "The Impact of the International Economy on National Policies". Diese Synthese baut auf der "endogenen Zolltheorie" in den Wirtschaftswissenschaften auf, siehe Robert E. Baldwin, *The Political Economy of US Import Policy* (Cambridge: MIT Press, 1985); Stephen P. Magee, William A. Brock und Leslie Young, *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium* (New York: Cambridge University Press, 1989); Gene M. Grossman und Elhanan Helpman, *Interest Groups and Trade Policy* (Princeton: Princeton University Press, 2002). In der Politikwissenschaft, siehe Ronald Rogowski, *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments* (Princeton: Princeton University Press, 1989); Michael J. Hiscox, *International Trade and Political Conflict: Commerce, Coalitions, and Mobility* (Princeton: Princeton University Press, 2002). Zur neuen Handelstheorie auf Unternehmensebene siehe Michael Plouffe,

"The New Political Economy of Trade: Heterogeneous Firms and Trade Policy", University of California, San Diego, 2013.

sind die "Verlierer" des Handels und befürworten eine wirtschaftliche Abschottung. Verbraucher, die von billigeren Importen und reichlich vorhandenen Produktionsfaktoren profitieren, exportierende Sektoren und größere Unternehmen sind die "Gewinner" und unterstützen den Freihandel. Aufgrund der konzentrierten Vorteile, die sich aus der Beschränkung des Austauschs ergeben und die als "Renten" bezeichnet werden, sind Protektionisten in der Regel eher bei der Lösung ihrer kollektiven Handlungsprobleme als verschiedene Verbraucher und Exporteure und können daher besser Druck auf ihre Regierung ausüben. Freier Handel kommt in der Regel nur dann zustande, wenn reichlich vorhandene Produktionsfaktoren und Exportinteressen durch den Wunsch nach Zugang zu ausländischen Märkten mobilisiert werden, insbesondere wenn diese Märkte als Geisel für Forderungen des ausländischen Staates nach Zugang zum "Heimatmarkt" gehalten werden.¹⁶ Es ist der Wunsch der US-Unternehmen, Zugang zu den chinesischen Märkten zu erhalten, der sie bisher dazu veranlasst hat, sich gegen Protektionisten in den Vereinigten Staaten zu stellen, die Importe aus China beschränken wollen. Im Bündnis mit den Verbrauchern können freihandelsorientierte Industrien gewinnen, aber ihr Sieg ist keineswegs garantiert und ist in der Tat historisch selten. Einige Staaten haben Koalitionen von Freihändlern aufrechterhalten, insbesondere in kleinen Volkswirtschaften, die für den Handel offen sein müssen.¹⁷ Andere haben Institutionen geschaffen, um den Freihandel zu fördern, wie die Vereinigten Staaten nach 1934.¹⁸ Doch die konzentrierten Vorteile, die sich aus der Beschränkung des Marktzugangs ergeben, führen zu einer nahezu universellen Tendenz zum Protektionismus. Selbst auf dem Höhepunkt des Freihandels setzten sich Branchen wie die Schuh-, Textil-, Stahl- und Automobilbranche in den USA erfolgreich für internationale Abkommen (z. B. das Multifaserabkommen), freiwillige Exportbeschränkungen und andere Beschränkungen ein, die den Importwettbewerb einschränkten.

Die Handelspolitik hat dynamische, langfristige Auswirkungen auf politische Koalitionen. Freier Handel erhöht die Gewinne der Gewinner, führt zu neuen Investitionen in diesen Branchen und Unternehmen, vergrößert ihr Gewicht in der Volkswirtschaft und erhöht ihre politische Bedeutung und ihren Einfluss. Ein verstärkter Handel hat die gegenteilige Wirkung auf die Verlierer, indem er ihre wirtschaftliche Präsenz und ihr politisches Gewicht schwächt. Ohne technologischen Wandel führt der freie Handel zu einem positiven Kreislauf, in dem die Verlierer aus der Wirtschaft verdrängt werden und schließlich an politischem Einfluss verlieren.¹⁹ Protektionismus wirkt umgekehrt, indem er die Größe von vergleichsweise benachteiligten Sektoren und Unternehmen und deren politischen Einfluss aufrechterhält.

Die Offenheit der ausländischen Märkte wiederum hat eine ähnliche Wirkung.²⁰ Wie Rogowski gezeigt hat, senkt alles, was die Kosten des Handels senkt, wie z. B. die Schifffahrt oder ausländische

16 Helen V. Milner, *Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade* (Princeton: Princeton University Press, 1988).

17 Peter J. Katzenstein, *Small States in World Markets: Industriepolitik in Europa* (Ithaca: Cornell University Press, 1985).

18 Hiscox, "The Magic Bullet?"; Bailey, Goldstein und Weingast, "The Institutional Roots of American Trade Policy".

19 Oona Hathaway, "Positive Rückkopplung: The Impact of Trade Liberalization on Industry

Demands for Protection", *Internationale Organisation*, Bd. 52, Nr. 3 (1998), S. 575-612.

- 20 Scott James und David A. Lake, "The Second Face of Hegemony: Britain's Repeal of the Corn Laws and the American Walker Tariff of 1846", *International Organization*, Vol. 43, No. 1 (1989), S. 1-29.

Handelshemmnisse führen dazu, dass vergleichsweise begünstigte Faktoren, Sektoren und Unternehmen expandieren und vergleichsweise benachteiligte Wirtschaftsakteure schrumpfen, und dass alles, was die Kosten des Handels oder die ausländischen Handelshemmnisse erhöht, die vergleichsweise begünstigten Sektoren schrumpfen lässt und die vergleichsweise benachteiligten Sektoren wachsen lässt.²¹ Auf diese Weise wirkt sich die Offenheit ausländischer Märkte, wenn man so will, auf die relative Stärke der politischen Kräfte im Heimatland aus. Wenn die Auslandsmärkte offen sind, profitieren die Freihändler mehr und erhöhen ihr politisches Gewicht; wenn die Auslandsmärkte geschlossen sind, erzielen die Freihändler keine zusätzlichen Exporte und erweitern auch nicht die Produktion im Inland für den Verkauf im Ausland, so dass die derzeitige Verteilung der politischen Macht innerhalb der Gesellschaft erhalten bleibt. Das Gleichgewicht der politischen Macht innerhalb einer Gesellschaft wird also nicht nur durch die eigene Politik, sondern auch durch die Politik anderer Länder beeinflusst. Dies ist heute wichtig, um zu verstehen, dass der Freihandel in den USA oder in China die Unterstützung für den Freihandel im jeweils anderen Land erhöht, während Protektionismus zu noch mehr Protektionismus führen wird.

Weniger gut verstanden wird der Wunsch, Wirtschaftszonen zu schaffen, in denen große

Mächte können ihren Einfluss nutzen, um von untergeordneten Staaten eine günstige Handels- und Investitionspolitik zu erhalten. Der Zweck internationaler Macht besteht hier darin, einen privilegierten Zugang zu den Märkten zu erlangen oder, falls dies nicht möglich ist, zumindest zu verhindern, dass andere einen solchen Zugang erhalten. Indem eine Großmacht Einfluss darauf nimmt, mit wem und zu welchen Bedingungen ein fremdes Land Handel treibt, kann sie sich einen besonderen Zugang und besondere Rechte verschaffen, die ihren Faktoren, Sektoren oder Unternehmen Vorteile verschaffen, die sich in "imperialen Präferenzen" ausdrücken.²² Bei fehlender (oder eingeschränkter) Konkurrenz aus anderen Ländern können die Produzenten der Großmacht höhere Preise für ihre Exporte in das Zielland verlangen oder sich andere Vorteile verschaffen. Wenn sich die Großmacht und das Zielland in ihren komparativen Vorteilen unterscheiden - was wahrscheinlich der Fall ist, wenn sich die Länder in Bezug auf ihr Einkommen unterscheiden -, können konkurrierende Unternehmen in der Großmacht von einem privilegierten Marktzugang für ihre ansonsten vergleichsweise benachteiligten Waren profitieren. Wenn die Märkte der Großmacht und des Ziellandes ausreichend voneinander abgeschottet sind, so dass Preisunterschiede nicht durch Arbitrage ausgeglichen werden, müssen die Verbraucher im ersteren Land nicht unbedingt auf höhere Preise verzichten; die Unternehmen können ihre Waren auf dem heimischen Markt immer noch billiger verkaufen, aber in der Außenwirtschaftszone höhere Preise verlangen.

Die gesamte oder der größte Teil der Gesellschaft einer Großmacht profitiert von einem günstigen Zugang für die untergeordnete Wirtschaft gibt es starke Anreize für nationale Regierungen, Einfluss auf die Einrichtung solcher Zonen auszuüben - unabhängig von den nationalen politischen Interessen. Auch hier konzentrieren sich die Vorteile einer restriktiven Politik auf die weniger wettbewerbsfähigen Faktoren, Wirtschaftszweige und Unternehmen, was zu einem starken Interesse an und damit zu einer zentralen Tendenz zu exklusiven Wirtschaftszonen führt. Die wirtschaftliche

H
er
un
ter
ge
la
de
n
vo
n
htt
ps
://
ac
ad
e
mi
c.
ou
p.
co
m/
cjl
p/
art
icl
e-
ab
str
ac
t/1
/3/
23
7/
57
99
2
du
rc
h
ei
ne
n
N
ut
ze
r
de
r
U
ni
ve
rsi
tät
H
ei
de
lb
er
a

- 21 Rogowski, *Handel und Koalitionen*.
- 22 Zum britischen imperialen Präferenzsystem siehe David L. Glickman, "The British Imperial Preference System", *Quarterly Journal of Economics*, Bd. 61, Nr. 3 (1947), S. 439-70; Donald Macdougall und Rosemary Hutt, "Imperial Preference: A Quantitative Analysis", *Economic Journal*, Bd. 64, Nr. 254 (1954), S. 250-51.

Die Gewinne für die Unternehmen wiederum können sogar die Kosten für den Aufbau einer Kontrolle über das Zielunternehmen in Form einer direkten oder indirekten Hierarchie ausgleichen.²³ Der Wunsch nach einer vorteilhaften Behandlung auf ausländischen Märkten kann sehr stark sein. Wie weiter oben erläutert, führte sogar Großbritannien - das liberalste und demokratischste Land Europas im 19. Jahrhundert - das aggressivste und erfolgreichste Imperium der Weltgeschichte.

Ausschließliche Wirtschaftszonen wirken sich auch auf die Konstellation der politischen Kräfte innerhalb des Heimatstaates aus. Freie Händler profitieren von der Möglichkeit, in der Ausschließlichkeitszone ins Ausland zu verkaufen, aber nicht so sehr wie auf einem völlig offenen Weltmarkt. In dem Maße, in dem Konkurrenten von der Zone ausgeschlossen sind, können Protektionisten ihre Exporte ebenfalls steigern, insbesondere wenn die inländischen Produzenten in der Zone keinen komparativen Vorteil in den betreffenden Sektoren haben. Durch diese Möglichkeit werden die Protektionisten im eigenen Land gegenüber einer Welt mit freierem Handel gestärkt, so dass die Wählerschaft für eine Expansion erhalten bleibt. Dies bedeutet nicht, dass Länder immer exklusive Wirtschaftszonen bevorzugen. Wenn in der politischen Koalition die Freihändler überwiegen, werden die Länder von den Protektionismus im Inland und die Ausschließlichkeit im Ausland zugunsten von Möglichkeiten für einen umfassenden Handel mit allen meiden, und wenn die Protektionisten im Inland dominieren, werden sie überall eine restriktive Politik verfolgen. Aber im Allgemeinen können exklusive ökonomische Zonen als eine Erweiterung des Schutzes im eigenen Land betrachtet werden.

Da ausschließliche Wirtschaftszonen inländischen Akteuren zugute kommen können, und eine

Da eine exklusive Wirtschaftszone per Definition andere Großmächte vom Handel mit den Ländern dieser Zone ausschließt oder zumindest einschränkt, werden die Großmächte um diese Einflusssphären konkurrieren. Zumindest zwischen den Großmächten und ihren Peripherien ist der Handel kein Mehrsummenspiel mehr, sondern wird zu einem Nullsummenwettbewerb. Aus Angst vor Ausgrenzung könnten Großmächte sogar versucht sein, Wirtschaftszonen zu ihrem eigenen Vorteil präventiv zu besetzen und zu schließen oder zu verhindern, dass sie von anderen besetzt werden. Dale Copeland unterstreicht diese Tendenzen zur Präventivpolitik in seiner Theorie der "Handelserwartungen".²⁴ Wenn eine Großmacht einen Fehler begeht und ihren Einfluss nutzt, um auf einem ausländischen Markt bevorzugt behandelt zu werden, werden andere Großmächte zurückschlagen und sich um Privilegien auf anderen ausländischen Märkten bemühen, auf denen sie vielleicht mehr Einfluss haben. Dies kann zur Folge haben, dass die Welt in immer exklusivere Wirtschaftsblöcke aufgeteilt wird, wie es in den 1930er Jahren geschah.²⁵ Wie beim Sicherheitsdilemma kann sogar die Befürchtung, dass eine Großmacht versuchen könnte, ein Zielland so zu beeinflussen, dass es ihr besondere Privilegien gewährt, einen präventiven "Wettlauf um bevorzugten Zugang auslösen, bei dem jede Seite versucht, sich eine vorteilhafte Position vor ihren Rivalen zu sichern. Der bekannteste Fall war natürlich das europäische Ringen um Afrika im späten 19.

23 Zu den Verteilungsfolgen des britischen Imperiums siehe Lance E. Davis und Robert A.

H
er
un
ter
ge
la
de
n
vo
n
htt
ps
://
ac
ad
e
mi
c.
ou
p.
co
m/
c/j
p/
art
icl
e-
ab
str
ac
t/1
1/
3/
23
7/
57
99
2
du
rc
h
ei
ne
n
N
ut
ze
r
de
r
U
ni
ve
rsi
tät
H
ei
de
lb
er
g

- Huttenback, *Mammon and the Pursuit of Empire: The Political Economy of British Imperialism, 1860-1912* (New York: Cambridge University Press, 1986).
- 24 Copeland, *Wirtschaftliche Verflechtung und Krieg*.
- 25 Barry Eichengreen und Douglas A. Irwin, "Trade Blocs, Currency Blocs, and the Reorientation of World Trade in the 1930s" (Handelsblöcke, Währungsblöcke und die Neuausrichtung des Welthandels in den 1930er Jahren), *Journal of International Economics*, Band 38, Nr. 1 (1995), S. 1-24.

(siehe weiter). Auch wenn kapitalistische Staaten, die das Rent-Seeking einschränken, etwas weniger zu Expansionismus neigen, wie Patrick McDonald argumentiert, sind sie nicht immun gegen Wettbewerbsrivalitäten, wie der Fall Afrika beweist.²⁶ Solche Präventivwettkämpfe wiederum können Großmächte dazu verleiten, sich selbst zu überfordern, indem sie sich in der einen oder anderen Form Ziele aneignen, die letztlich den Aufwand nicht wert sind.

Einmal entfacht, verschärft die Bildung exklusiver Wirtschaftszonen alle anderen Dimensionen des Großmachtwettbewerbs. Großmächte konkurrieren aus vielen Gründen, einschließlich des geopolitischen Einflusses jenseits aller wirtschaftlichen Motive. Ich behaupte hier nicht, dass es keine anderen Ursachen für die Rivalität von Großmächten gibt oder dass der Wettbewerb ausschließlich durch den Wunsch nach exklusiven Wirtschaftszonen angetrieben wird. Vielmehr ist die wirtschaftliche Konkurrenz eine Ursache, ein Beschleuniger und vielleicht sogar ein Produkt der Großmachtrivalität. Wie Jacob Viner vor sieben Jahrzehnten feststellte, sind Macht und Überfluss untrennbar miteinander verbunden.²⁷ In der Praxis ist es wahrscheinlich unmöglich festzustellen, was zuerst da war - geopolitische Rivalität oder wirtschaftlicher Wettbewerb. Bei diesem "Huhn-und-Ei"-Problem können Protektionisten aufkeimende geopolitische Rivalitäten nutzen, um ihre Argumente für eine wirtschaftliche Abschottung zu untermauern, und Tendenzen zu Protektionismus und exklusiven Wirtschaftsblöcken rechtfertigen die Skepsis derjenigen, die Rivalität für unvermeidlich halten. Doch gerade durch das Streben nach exklusiven Wirtschaftszonen beeinflussen wirtschaftliche Interessen die große Strategie. Im Wettbewerb um die exklusiven Wirtschaftszonen kommt es darauf an, welche Länder in den Einflussbereich welcher Großmacht gehören, weil sie nicht nur notwendigerweise wertvolle Verbündete sind, sondern auch den eigenen Unternehmern einen privilegierten Zugang verschaffen oder zumindest den Zugang zu denen eines Rivalen verwehren.

Der wirtschaftliche Wettbewerb beeinflusst die große Strategie und motiviert die Militarisierung.

der Großmachtbeziehungen in dreierlei Hinsicht. Erstens erfordert die Einrichtung einer exklusiven Wirtschaftszone Zugeständnisse von untergeordneten Ländern. Die Zielstaaten werden immer bestrebt sein, ihre Wirtschaftspartner zu diversifizieren, insbesondere unter den Großmächten. Die Monopolrenten, die eine Großmacht durch ihre exklusive Wirtschaftszone erwirtschaftet, gehen auf Kosten der untergeordneten Gesellschaft. Zumindest profitiert das Zielland davon, dass es eine Großmacht gegen andere ausspielen kann, was ihm externe Optionen eröffnet, die das Machtungleichgewicht am Verhandlungstisch verringern. Die Großmacht muss daher dem untergeordneten Staat ihren Willen durch Zwangsmaßnahmen aufzwingen,²⁸ im Extremfall durch die Schaffung von Kolonien, die sie direkt kontrolliert, wie im europäischen Imperialismus des 19. Jahrhunderts, oder einfach durch den "Imperialismus des Freihandels", wie ihn Großbritannien im selben Zeitraum in Lateinamerika betrieb.²⁹ Wie der US-Imperialismus in Mittelamerika zu Beginn des 20. Jahrhunderts,

26 McDonald, *Die unsichtbare Hand des Friedens*. Zu Kapitalismus und Imperium siehe V. I. Lenin,

Imperialismus: The Highest Stage of Capitalism (New York: International Publishers, 1939).

27 Jacob Viner, 'Power Veruss Plenty as Objectives of Foreign Policy in the Seventeenth and Eighteenth Centuries', *World Politics*, Vol. 1, No. 1 (1948), pp. 1-29.

- 28 Bei den Kosten eines Krieges oder der Anwendung von Zwangsmaßnahmen wird zwischen dem Kernwettbewerb, d.h. dem Wettbewerb mit anderen Großmächten, und dem peripheren Wettbewerb, d.h. dem Wettbewerb mit kleineren Ländern, die im Zentrum der Narizny, *The Political Economy of Grand Strategy*.
- 29 John Gallagher und Ronald Robinson, "The Imperialism of Free Trade", *Economic History Review (New Series)*, Vol. 6, No. 1 (1953), S. 1-15.

Militärische Interventionen können notwendig sein, um seine regionale Vorherrschaft durch unpopuläre Marionettenregierungen zu festigen.³⁰ Das Bedürfnis, den untergeordneten Staat zu regieren oder zu kontrollieren, ist besonders groß, wenn standortspezifische Investitionen wie Plantagen, Minen und mit geliehenem Geld errichtete Infrastrukturen auf dem Spiel stehen.³¹ Angesichts des Konflikts zwischen der Großmacht, die den Zugang kontrollieren will, und den untergeordneten Staaten, die die Freiheit haben wollen, auf breiter Basis Handel zu treiben, ist Macht von Natur aus im Spiel.

Zweitens muss eine Großmacht nicht nur die Kontrolle über lokale Regierungen übernehmen, sondern auch andere Großmächte aus derselben Region aktiv ausschließen. Es reicht nicht aus, eine besondere Beziehung zu einem Staat aufzubauen, zu dem die Großmacht einen exklusiven Zugang anstrebt, sondern sie muss auch potenzielle Rivalen, die sich Zugang verschaffen wollen, verdrängen und abschrecken.³² Diese Konkurrenten der Großmacht wiederum können gelegentlich die lokale Kontrolle der ersten Macht in Frage stellen, um deren exklusive Beziehungen zu stören. Manchmal werden diese Wirtschaftszonen zwischen den Großmächten ausgehandelt, wie in Afrika auf der Berliner Konferenz von 1885 oder in Europa auf dem Gipfel von Jalta 1945. Häufiger jedoch konkurrieren die Großmächte miteinander und fordern in regelmäßigen Abständen den Einfluss der anderen auf die Zielstaaten heraus, wobei die Herausforderung manchmal in militärischen Krisen eskaliert - insbesondere während des Kalten Krieges. Daher muss die Großmacht darauf vorbereitet sein, Macht in die Region zu projizieren und ihre Privilegien in der Exklusivzone zu verteidigen. Ohne diese Fähigkeit wird ihr der Zielstaat entweder entgleiten, wie bereits erwähnt hat, oder von einem Rivalen übernommen werden.

Drittens machen eine unklare Abgrenzung der Wirtschaftszonen und die Infragestellung dieser Grenzen im Zuge der Entwicklung von Macht und Einfluss den Wettbewerb zwischen Großmächten schwierig und potenziell gefährlich. Wie uns die Kriegstheorien lehren, kann die Ungewissheit über die Fähigkeiten, das Engagement und die Entschlossenheit zu Verhandlungsfehlern und Gewaltanwendung führen.³³ Diese Probleme sind besonders akut in peripheren Gebieten, in denen die Interessen der Großmächte weniger unklar sind, bis sie herausgefordert werden. Dies ist ein interessanter Konflikttypus, bei dem sich die Regierung des Heimatlandes möglicherweise nicht vollständig über ihre Beteiligung an einem Ziel bewusst ist, bis sie herausgefordert wird, und ihre inländischen Unternehmen und Investoren dann die Führung über das Ausmaß ihrer Verbindungen beeinflussen.³⁴ Darüber hinaus kann sich das Ausmaß ihrer Abhängigkeit im Laufe der Zeit ändern, wenn sich die Beziehung vertieft, so dass es für Rivalen besonders schwierig ist, die Entschlossenheit des Heimatstaates zu beurteilen. In praktisch allen

30 Ein zentrales Thema der Wisconsin-Schule der Historiographie. Siehe Walter LaFeber, *The New Empire: An Interpretation of American Expansion, 1860-1898* (Ithaca: Cornell University Press, 1963).

31 Jeffrey A. Frieden, "International Investment and Colonial Control: A New Interpretation", *International Organization*, Vol. 48, No. 4 (1994), S. 559-93. Dieser Anreiz zur Kontrolle wird etwas abgeschwächt, wenn Investitionen innerhalb integrierter Unternehmen oder globaler Lieferketten getätigt werden.

- 32 Ein Monopol ist immer weniger wert, wenn es anfechtbar ist. Siehe Reinhard Selten, "The Chain Store Paradox", *Theory and Decision*, Vol. 9, No. 2 (1978), S. 127-59.
- 33 James D. Fearon, 'Rationalist Explanations for War', *International Organization*, Vol. 49, No. 3 (1995), pp. 379-414.
- 34 Ich gebe zu, dass dies außerhalb des üblichen Verhandlungsmodells des Krieges liegt, bei dem davon ausgegangen wird, dass jeder Staat seine eigenen Kosten des Kampfes in Bezug auf die strittige Frage kennt.

In der Vergangenheit ist der wirtschaftliche Wettbewerb zu militärischem Wettbewerb und Krisen, wenn nicht gar zu Krieg, eskaliert.

Großmacht Konkurrenz in der Geschichte

Mit Ausnahme der gegenwärtigen - jetzt abklingenden - Periode der Unipolarität hat es immer mehrere Großmächte gegeben, die exklusive Einflusssphären und einen privilegierten Zugang zu Waren und Märkten anstrebten. In diesem Abschnitt werden exemplarische Fälle aufgegriffen, nicht um ein unumstößliches Gesetz der internationalen Politik zu testen, sondern um die Gefahren und Risiken einer wirtschaftlichen Abschottung aufzuzeigen. Der Schwerpunkt liegt dabei nicht nur auf den innerstaatlichen Quellen des Protektionismus, die an anderer Stelle ausführlich beschrieben werden, sondern auch auf , dem Wettbewerb der Großmächte um exklusive Wirtschaftszonen.³⁵

Europäischer Imperialismus

Die erste Ära der überseeischen Expansion, das so genannte Zeitalter der Entdeckungen, kolonisierte fast die gesamte westliche Hemisphäre, Süd- und Südostasien sowie Häfen an der afrikanischen Küste. Diese Ära endete mit der Amerikanischen Revolution von 1776, die das Joch des Britischen Reiches abwarf, und dem Zusammenbruch des Spanischen Reiches in Lateinamerika zwischen 1810 und 1825. Großbritannien trat in die Lücke, die durch den Rückzug Spaniens aus Südamerika entstanden war, und gründete sein Reich des "freien Handels".³⁶ Der größte Teil der Karibik blieb bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts unter der Kontrolle verschiedener europäischer Staaten und in eine stark merkantilistische Ordnung eingebunden.

Die Triebkräfte des Imperiums sind natürlich sehr umstritten.³⁷ Die umfassendste Studie über die wirtschaftlichen Aspekte des Imperiums kommt zu dem Schluss, dass es zumindest im Falle Großbritanniens für das Land als Ganzes ein Verlustgeschäft war. Die Gesamtkosten des Imperiums überstiegen bei weitem die Gewinne. Für bestimmte Gruppen von Investoren und Händlern brachte es jedoch deutliche Vorteile, die dann unter den gut vernetzten politischen Eliten aufgeteilt wurden.³⁸ In anderen imperialen Staaten des 19. Jahrhunderts wurden diese Verteilungseffekte wahrscheinlich noch verstärkt, insbesondere als sich exklusive Wirtschaftsbeziehungen auszubreiten begannen. **Der britische Fall zeigt deutlich, dass der Drang nach einem Imperium seinen Ursprung in der Innenpolitik und den Institutionen des Landes hatte und durch diese ermöglicht wurde, und nicht durch ein solides "nationales Interesse".**

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts setzte eine zweite Welle der Expansion nach Übersee ein. Frankreich, Deutschland nach der Wiedervereinigung, das kleine Belgien und später auch Italien,

35 Neben anderen Quellen, siehe F. W. Hirst, *From Adam Smith to Philip Snowden: A History of Free Trade in Europe* (New York: Adelphi, 1925); S. B. Saul, *Studies in British Overseas Trade, 1870-1914* (Liverpool: Liverpool University Press, 1960); Albert H. Imlah, *Economic Elements in the Pax Britannica: Studies in British Foreign Trade in The Nineteenth Century* (Cambridge: Harvard University Press, 1958); Percy Ashley, *Modern Tariff History: Germany-United States-France* (New York: Dutton, 1920); und Frank W. Taussig, *The Tariff History of the United States* (New York: Putnam, 1931).

36 Gallagher und Robinson, "Der Imperialismus des Freihandels".

37 Siehe Michael W. Doyle, *Empires* (Ithaca: Cornell University Press, 1986).

38 Davis und Huttenback, *Mammon and the Pursuit of Empire*.

alle schlossen sich Großbritannien im Wettlauf um das Imperium an, der sich vor allem in den zuvor nicht beanspruchten Gebieten Afrikas abspielte. Obwohl die Schätzungen ungenau sind, insbesondere für die frühesten Daten, wuchs das britische Imperium von etwa 9 Millionen Quadratkilometern und 190 Millionen Menschen im Jahr 1826 auf 22 Millionen Quadratkilometer und 250 Millionen Menschen im Jahr 1876 und auf fast 32 Millionen Quadratkilometer und 390 Millionen Menschen im Jahr 1913, am Vorabend des Ersten Weltkriegs. Deutschland, das 1876 überhaupt keine Kolonien besaß, erwarb bis 1913 fast 3 Millionen Quadratkilometer und 12 Millionen Menschen, Belgien fast 3 Millionen Quadratkilometer und 7 Millionen Menschen, und Italien 1,5 Millionen Quadratkilometer und 2 Millionen Menschen.³⁹ Die einzigen Gebiete außerhalb Europas, die nie kolonisiert wurden, sind Äthiopien und Siam (das heutige Thailand). Selbst China wurde in sein Jahrhundert der Demütigung hineingezogen und gezwungen, fast allen europäischen Mächten 'Konzessionen' in seinen Küstenstädten zu gewähren.

Die Jahrzehnte vor dem Ersten Weltkrieg waren die wirtschaftlich am stärksten verflochtenen in der

Der Handel, das Kapital und die Menschen bewegten sich bis in die 1980er Jahre in einem nie dagewesenen Tempo über internationale Grenzen hinweg.⁴⁰

Dies schloss jedoch einen Wettlauf um ein Imperium nicht aus. In dem Maße, wie sich die gegenseitige Abhängigkeit ausweitete, strebten die europäischen Mächte auch nach formalen Imperien mit exklusiver wirtschaftlicher Kontrolle. Diese Ausschließlichkeit wiederum führte zu einem präventiven imperialen ismus. Gebiete, die zuvor von den Europäern ignoriert worden waren, weil sie sich nicht für eine Besiedlung eigneten oder über keine leicht zu bewirtschaftenden natürlichen Ressourcen oder strategische Lagen verfügten, wurden nun von einem Staat in Besitz genommen, weil er befürchtete, dass sie andernfalls von einem anderen erobert würden.⁴¹ Einmal in die exklusive Sphäre eines Rivalen eingegliedert, so die Befürchtung, würde der künftige Zugang verwehrt werden. So bemühten sich die Europäer, weitgehend wertlose Gebiete zu beschlagnahmen, die ihre Staatskasse belasten würden, um zu verhindern, dass andere in Zukunft von einem noch unentdeckten Wert profitieren könnten.

Als Teil dieser exklusiven Kontrollbereiche schufen die europäischen Mächte Monopole oder Quasi-Monopole für Handel und Investitionen. Teilweise war dieser Monopolisierungsprozess ein natürliches Nebenprodukt der kolonialen Kontrolle. Ein französischer Unternehmer konnte beispielsweise in einer französischen Kolonie investieren, weil er wusste, dass seine Investition unter französischem Recht stand: Im Streitfall wurde jede Klage vor einem französischen Gericht verhandelt, und wenn es schlecht lief, konnte der politische Zugang zur Macht des französischen Staates genutzt werden, um die Klage zu verteidigen. Auch wenn die Kolonie prinzipiell für Investoren aus allen Ländern offen war, genossen die nationalen Investoren doch besondere Privilegien, die anderen nicht zur Verfügung standen. Dies führte dazu, dass sich die Investitionen auf die einzelnen nationalen Reiche konzentrierten und vor allem die Art der Investitionen beeinflussten.⁴² Als der Wettlauf um das Imperium

39 Paul Bairoch, "European Trade Policy, 1815-1914", in Peter Mathias und Sidney Pollard, Hrsg., *The Cambridge Economic History of Europe*, Vol. 8: *The Industrial Economies: The Development of Economic and Social Policies* (New York: Cambridge University Press,

- 40 Kevin H. O'Rourke und Jeffrey G. Williamson, *Globalisierung und Geschichte: The Evolution of a Nineteenth Century Atlantic Economy* (Cambridge: MIT Press, 2000).
- 41 Zu "systemischen" Theorien über das Imperium und den Wettlauf um Afrika siehe Doyle, *Empires*.
- 42 Frieden, "Internationale Investitionen und koloniale Kontrolle".

Im Laufe der Zeit begannen jedoch auch die Europäer, immer attraktivere Versionen der kaiserlichen Präferenzen für ihre Waren zu fordern. Wo ein einheitlicher Zolltarif hätte eingeführt werden können, begünstigten die Kolonien ihre Metropole zunehmend durch niedrigere Zölle auf Waren, insbesondere wenn diese auf Schiffen aus dem Heimatland transportiert wurden (Schiffahrtsgesetze). Selbst die so genannten Weißen Dominions Kanada, Australien und Südafrika, die zuvor unter die britische Freihandelspolitik fielen, gewährten britischen Waren bald nach der Jahrhundertwende eine Vorzugsbehandlung.⁴³ Jahrhunderts eine Vorzugsbehandlung für britische Waren ein. Obwohl Großbritannien erst dann eine Gegenleistung erbrachte, als die Weltwirtschaftskrise in den 1930er Jahren das Welthandelssystem zerstörte, wurde sogar der britische Handel zunehmend auf das eigene Land ausgerichtet. Im Jahr 1913, als Großbritannien etwa 14 % des Welthandels ausmachte, gingen über 37 % seiner Exporte in die Kolonien, und über 20 % seiner Importe kamen aus den Kolonien; die Kolonien wiederum schickten 42 % ihrer Exporte nach Großbritannien und importierten fast 46 % ihrer Waren aus Großbritannien. Wie die Theorie nahelegt, wurde das Empire zum einzigen Ort, an dem britische Hersteller florierten; überall sonst wurden sie von der Konkurrenz der effizienteren Produzenten in den Vereinigten Staaten und Deutschland überrollt. Die vorgebliche Freihandelspolitik des Vereinigten Königreichs verhinderte eindeutig nicht, dass sich in den Handelsströmen eine starke imperiale Tendenz abzeichnete.⁴⁴

Die Europäer versuchten, den Wettbewerb um das Imperium zu begrenzen oder zumindest zu regulieren. Wie bereits erwähnt, wurde die Berliner Konferenz einberufen, um die nicht beanspruchten Gebiete in Afrika und anderswo aufzuteilen und Grenzen festzulegen, wo sie nicht festgelegt oder unklar waren (in diesen Fällen wurden die Grenzen in der Regel als gerade Linien auf der Landkarte eingezeichnet). So hoffte man, Konflikte und Missverständnisse zu vermeiden, wenn die Europäer weiter in das Innere des Kontinents vordrangen.⁴⁵ Es wurden auch bilaterale Abkommen geschlossen. Großbritannien und Frankreich gerieten 1898 bei Fashoda am Oberlauf des Nils fast aneinander, zogen sich aber schließlich zurück. Im Zuge der darauf folgenden Annäherung trat Großbritannien Marokko an Frankreich ab und erhielt im Gegenzug die Vorherrschaft im Sudan. Diese Reihe von bilateralen Zugeständnissen leitete die Versöhnung ein, die schließlich dazu führte, dass die beiden Länder 1914 gemeinsam gegen Deutschland kämpften.

Trotz der starken wirtschaftlichen Verflechtung und der Bemühungen, den Wettbewerb zwischen den europäischen Imperialisten zu regulieren, nahmen die Spannungen stetig zu, insbesondere mit den "Nachzügler" Deutschland und Italien. Angetrieben von ihren eigenen Rent-Seeking-Gruppen, wie z.B. der Koalition von Eisen und Roggen in Italien, mussten beide ihre territorialen Ambitionen in die wenigen verbleibenden Lücken zwischen den etablierten Ansprüchen Großbritanniens und Frankreichs zwängen.⁴⁶ Die Schlussfolgerung, dass dieser ~~im~~ Wettbewerb den Ersten Weltkrieg verursacht hat, ist wahrscheinlich zu stark, obwohl es eine lange Tradition dieser Art von Krieg gibt.

113. 44 *Ebd.*, S. 127.

45 Siehe Matthew Craven, "Between Law and History: The Berlin Conference of 1884-1885 and the Logic of Free Trade", *London Review of International Law*, Vol. 3, No. 1 (2015), S. 31-59.

46 Peter Gourevitch, "International Trade, Domestic Coalitions, and Liberty: Comparative Responses to the Crisis of 1873-1896", *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 8, No. 2 (1977), pp. 281-313; Snyder, *Myths of Empire*.

der Argumentation.⁴⁷ Zumindest aber trug der Wettbewerb um exklusive Zonen, die anderen Ländern zunehmend verschlossen wurden, zu den wachsenden Spannungen zwischen den Großmächten bei, die 1914 in Sarajewo ausbrachen. Als besorgniserregende Vorschau auf unsere mögliche Zukunft konnte die hohe gegenseitige Abhängigkeit nicht verhindern, dass der wirtschaftliche Wettbewerb die Welt auseinander trieb und die Großmächte in einen globalen Krieg führte.

Imperialismus der Zwischenkriegszeit

Die Bemühungen Deutschlands und Japans um die Errichtung privilegierter Wirtschaftszonen, die den Zweiten Weltkrieg auslösten, sind allgemein bekannt. Vor allem Deutschland stellte die größte Bedrohung für die Stabilität im Kern des internationalen Systems seit Napoleon dar. Japan drohte die ostasiatische Ordnung zu kippen, die angesichts des unvollkommenen Verfalls Chinas bereits zerbrechlich war. Weniger prominent in den traditionellen Erzählungen - aber hervorgehoben durch Dale Copelands jüngste Arbeit - ist, dass diese Bemühungen den Wettbewerb der Großmächte stimulierten und, mehr noch, das Produkt von Befürchtungen auf allen Seiten waren, dass solche Einflussbereiche für ausländische wirtschaftliche Konkurrenz verschlossen werden würden.⁴⁸

Obwohl Deutschland im Ersten Weltkrieg besiegt wurde, hat es seine imperialen Ambitionen und vor allem seine Sorge um den Zugang zu wichtigen Rohstoffen nie ganz aufgegeben. Der Zweite Weltkrieg ist eindeutig überdeterminiert, und es gibt zu viele hinreichende Ursachen, um die Auswirkungen eines einzelnen Faktors herauszufiltern. Der drakonische Friedensschluss von Versailles und die von den Siegern geforderten hohen Reparationszahlungen, die Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre, die Hitler zur Macht verhalf, Hitlers eigene Vorurteile und sein Größenwahn und vieles mehr sind möglicherweise hinreichende Ursachen für den Krieg. Der Krieg war aber auch das Ergebnis des Wettbewerbs der Großmächte um wirtschaftliche Privilegien und insbesondere der Angst vor wirtschaftlicher Ausgrenzung.

Zu Beginn des NS-Regimes forderte Hitler nicht nur *Lebensraum* im Osten, sondern begann auch, Handel und Investitionen in Mitteleuropa systematisch auf seine eigenen Interessen und Vorteile umzulenken.⁴⁹ Angestachelt durch den Zusammenbruch der Weltwirtschaft nach 1930, die Ausbreitung der "beggarthy-neighbor"-Politik und das Wachstum der imperialen Präferenzsysteme strebte Deutschland einen autarken Großwirtschaftsraum - oder eine exklusive Zone, wie hier verwendet - an.⁵⁰

Ohne die Möglichkeit, in deprimierte und geschlossene Märkte zu exportieren, verloren die Freihändler jeglichen politischen Einfluss, den sie in Berlin gehabt hätten. Im Vierjahresplan von 1936 wurden die Importe auf die wesentlichen Güter beschränkt, die nicht in Deutschland hergestellt werden konnten - ein wichtiger erster Schritt zu mehr Autarkie.

47 J. A. Hobson, *Imperialism: A Study* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1965); Lenin, *Imperialism*; Nazli Choucri und Robert C. North, *Nations in Conflict: Nationales Wachstum und internationale Gewalt* (San Francisco: W. H. Freeman, 1975).

48 Copeland, *Wirtschaftliche Verflechtung und Krieg*.

49 Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade* (Berkeley: University of California Press, 1980).

- 50 Zu den Handelsblöcken der Zwischenkriegszeit im Allgemeinen, siehe Joanne Gowa und Raymond Hicks, "Politics, Institutions, and Trade: Lessons of the Interwar Period", *International Organization*, Vol. 67, No. 3 (2013), 439-67.

Hitlers Ziel war die "100-prozentige Autarkie ... in allen Bereichen, in denen dies möglich ist".⁵¹ Ohne Zugang zu den Märkten in Großbritannien, Frankreich und anderswo war Hitler davon überzeugt, dass die einzige sichere Option für Deutschland ein europäisches Imperium war. Als der Krieg ausbrach, wurde Deutschlands Vision eines exklusiven und geschlossenen kontinentalen Imperiums in vollem Umfang verwirklicht, wobei der Handel und die Investitionen untergeordneter Volkswirtschaften nach Berlin umgeleitet und von dort ausgenutzt wurden.⁵² Obwohl auch hier die Reaktion Großbritanniens, Frankreichs und schließlich der Vereinigten Staaten auf die deutsche Aggression in Europa nicht eindeutig geklärt ist, war der Versuch, eine exklusive Wirtschaftszone zu schaffen, die die Weltwirtschaft zersplittern und die späteren Alliierten von wichtigen Märkten ausschließen würde, eindeutig ein wichtiger Faktor, der zum Konflikt beitrug.

Japans Streben nach einem Imperium in Asien ist natürlich eine komplizierte Geschichte mit vielen Nuancen, über die noch heute diskutiert wird. In groben Zügen war Japan jedoch auch ein Spätstarter im Wettlauf um ein Imperium, der im ersten chinesisch-japanischen Krieg (1894-1895) die Kontrolle über Taiwan und im Anschluss an den russisch-japanischen Krieg (1904-1905) über Korea erlangte und die Halbinsel 1910 formell annektierte.

Japan hielt die Märkte innerhalb seines Einflussbereichs zunächst relativ offen. Im Kampf zwischen Russland und Japan um die Vorherrschaft in der Mandschurei in den ersten Jahren des 20. Jahrhunderts strebte Moskau die Monopolkontrolle über die Region stärker an als Tokio. In seinem Bündnis mit Großbritannien im Januar 1902 erklärte sich Japan bereit, die territoriale Integrität Chinas und Koreas zu wahren und, was besonders wichtig war, "gleiche Chancen in diesen Ländern für Handel und Industrie aller Nationen" zu gewährleisten. Auch die Vereinigten Staaten unterstützten diese Politik der offenen Tür und protestierten im Februar 1902 gegen den angeblichen Plan Russlands, ein Wirtschaftsmonopol über die Mandschurei zu errichten.⁵³ Nach dem Russisch-Japanischen Krieg hielt Japan weiterhin an der Politik der offenen Tür fest, auch in den Gebieten Chinas, in denen es zunehmend eine Vormachtstellung einnahm. Um Spannungen zu vermeiden, unterzeichneten die Vereinigten Staaten (i) im Juli 1905 ein Geheimabkommen, in dem sie Japans Oberhoheit über Korea anerkannten, (ii) im Mai 1908 das Root-Takahira-Abkommen, in dem sie und Japan vereinbarten, den ~~Stu~~ quo in Asien zu respektieren, die Unabhängigkeit und Integrität Chinas zu wahren und die offene Tür für Handel und Investitionen in der Region aufrechtzuerhalten, und (iii) im November 1917 ein Geheimprotokoll, in dem Japans besondere Interessen in China anerkannt wurden, während Tokio im Gegenzug den Grundsatz der offenen Tür bestätigte.⁵⁴ Die Interessen waren so komplementär, dass Steven Lobell argumentiert, dass Großbritannien Japan als seinen Erben oder Stellvertreter in Asien betrachtete, als es nach dem Burenkrieg und dem Aufstieg Deutschlands begann, sich in Europa zurückzuziehen.⁵⁵

Die Verbesserung der wirtschaftlichen Bedingungen in den 1920er Jahren hielt den Frieden in Asien aufrecht, aber die Das fragile Gleichgewicht brach in der Großen Depression schnell zusammen, als die

51 Zitiert in Copeland, *Wirtschaftliche Verflechtung und Krieg*, S. 138.

52 Über das deutsche Kaiserreich und seine Funktionsweise siehe Mark Mazower, *Hitler's*

H
er
un
ter
ge
la
de
n
vo
n
htt
ps
://
ac
ad
e
mi
c.
ou
p.
co
m/
cji
p/
art
icl
e-
ab
str
ac
t/1
/1
3/
23
7/
50
57
99
2
du
rc
h
ei
ne
n
N
ut
ze
r
de
r
U
ni
ve
rsi
tät
H
ei
de
lb
er
a

- Empire: How the Nazis Ruled Europe* (New York: Penguin Press, 2008).
- 53 Copeland, *Wirtschaftliche Verflechtung und Krieg*, S. 111.
- 54 *Ebd.*, S. 150-2.
- 55 Steven E. Lobell, *Die Herausforderung der Hegemonie: Große Strategie, Handel und Innenpolitik*
(Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003).

des stark protektionistischen Smoot-Hawley Act von 1930 in den Vereinigten Staaten und die darauf folgenden Vergeltungsmaßnahmen. Japans Exporte in die Vereinigten Staaten gingen allein zwischen 1929 und 1931 um mehr als 55 % zurück. Mit dem Verlust der US-Märkte zog sich Japan in den Merkantilismus zurück, schloss die zuvor offenen Türen in seinen Kontrollgebieten und suchte nach neuen exklusiven Märkten in seiner "Greater East Asian Coprosperity Sphere" - ein Propagandainstrument, das erst im Juni 1940 angekündigt wurde, aber eine Politik widerspiegelte, die mindestens seit 1938 bestand. Als Japan versuchte, weiter nach China und Südostasien vorzudringen, forderte Präsident Franklin Delano Roosevelt (FDR) 1938 ein "moralisches Embargo" für den Verkauf von militärischer Ausrüstung an Japan. Die gegenseitige Feindseligkeit nahm immer mehr zu: Japan blockierte die freie Schifffahrt auf dem Jangtse, führte in Nordchina eine neue Währung ein, die japanische Importe begünstigte, und schuf neue Monopole in China. Nach einem amerikanischen Probelauf antwortete Außenminister Arita Hachiro, dass die offene Tür überall oder nirgends gelten sollte und dass Japan, da die Vereinigten Staaten und Großbritannien bereits über Zonen verfügten, die eine wirtschaftliche Selbstversorgung ermöglichten, Anspruch auf Gebiete habe, "von denen es nicht durch kriegerische Handlungen dritter Mächte abgeschnitten werden könne".⁵⁶ Im Gegenzug führten die Vereinigten Staaten eine Ausfuhrlicenzregelung ein, um den Verkauf von Eisenerz, Eisenschrott und Öl an Japan zu beschränken, die dann im Juli 1941 zu einem vollständigen Ölexportverbot erweitert wurde.⁵⁷

Wer sich zuerst bewegte und die Entstehung exklusiver Wirtschaftszonen sowohl in Europa als auch in Ostasien "verursachte", ist eher nebensächlich. Die Angst vor der Abschottung war ebenso wichtig wie die Abschottung selbst. Die Aktionen und Reaktionen aller Seiten dienten dazu, die Sphäre jedes Landes gegenüber dem anderen abzuschotten und den zugrunde liegenden Konflikt zu eskalieren. Diese gefährlichen Spiralen, die sich an beiden Enden Eurasiens abspielten, endeten schließlich in einem katastrophalen globalen Krieg. Angesichts der vielfältigen Ursachen war der Krieg vielleicht unvermeidlich. Die wirtschaftliche Schließung trug zum Krieg bei, aber wir können nicht mit Sicherheit sagen, dass der Krieg ohne sie vermieden worden wäre. Die wichtigste Lehre ist jedoch, wie die wirtschaftliche Abschottung den Wettbewerb der Großmächte sowohl fördert als auch beschleunigt. Einmal in Gang gesetzt, sind Teufelskreise nur sehr schwer zu stoppen.

Wettbewerb im Kalten Krieg

Nach dem Zweiten Weltkrieg errichteten die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion jeweils exklusive Einflussphären in Europa und Nordostasien. Beide Blöcke schlossen sich für den Handel mit dem jeweils anderen eng zusammen. Exklusivität und Abschottung trugen gemeinsam zu einem jahrzehntelangen Kalten Krieg bei. Der Wettbewerb der Supermächte erstreckte sich auch bis tief in die Entwicklungsländer hinein, allerdings in der Regel nicht mit den klaren Abgrenzungen, die in den nördlichen Sphären festgelegt wurden. Streitigkeiten über die Grenzen ihrer exklusiven Sphären und Versuche, diese Sphären auf neue Gebiete in den Entwicklungsländern auszudehnen, führten zu den akutesten Krisen des Kalten Krieges und brachten die beiden Supermächte an den Rand eines Atomkrieges um Kuba. Dieser Fall veranschaulicht die Gefahren des Wettbewerbs zwischen Großmächten in Verbindung mit wirtschaftlicher Abschottung und die Risiken, die ein solcher Konflikt für die Welt als Ganzes mit sich bringen kann.

Obwohl wir oft denken, dass der Kalte Krieg auf Bipolarität, ideologische Rivalität oder Stalins Expansionsbestrebungen zurückzuführen ist, ist die Geschichtsschreibung in diesem Fall sehr komplex und umstritten. Zumindest auf US-amerikanischer Seite gaben frühe Autoren dem kommunistischen Russland die Schuld an der Expansion, während spätere "Revisionisten" die Hauptverantwortung für eine Reihe von US-Entscheidungen - ob beabsichtigt oder nicht - sahen, die die Sowjetunion bedrohten und sie aus einem integrierten oder möglicherweise neutralen Europa ausschlossen. Die Postrevisionisten verfolgten einen ausgewogeneren Ansatz und verwiesen auf die angeblich unaufhaltsamen Zwänge der Bipolarität und die gegenseitigen Missverständnisse. Die jüngere Welle der Postrevisionisten, die sich auf neu geöffnete russische Archive stützt, neigt dazu, die Debatte dort fortzusetzen, wo sie begonnen hat, und macht in erster Linie den sowjetischen Premierminister Joseph Stalin und sein angebliches Streben nach Weltherrschaft verantwortlich.⁵⁸ Diese umstrittene Geschichte besteht, weil in jeder Version ein Element der Wahrheit enthalten ist, wobei sich die Perspektiven eigentlich nur durch unterschiedliche Schwerpunkte unterscheiden

Ungeachtet der letztendlichen "Verantwortung" für den Sieg über das Naziregime, hat die

Die Sowjetunion und ihre massiven Streitkräfte hatten Osteuropa und die östliche Hälfte Deutschlands unter ihrer Kontrolle, während die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten Westeuropa befreit hatten und die westliche Hälfte Deutschlands kontrollierten. Das Passiv ist hier absichtlich gewählt. Nachdem sie einen Krieg gegen den Faschismus geführt hatten, erbten die Sieger dennoch die Kontrolle und Verantwortung für den Kontinent und Nordostasien; im Gegensatz zu den hier untersuchten vergangenen und zukünftigen Fällen hatten diese Großmächte die Kosten für die Errichtung der Kontrolle über untergeordnete Staaten aus anderen Gründen getragen. Diese versunkenen Kosten wurden dann bei der Entscheidung über die Nachkriegsstrategie nicht mehr berücksichtigt. Obwohl umstritten ist, was genau auf dem Gipfeltreffen von Jalta zwischen Präsident Roosevelt, Premierminister Winston Churchill und Stalin beschlossen wurde, besteht kaum ein Zweifel daran, dass jede Seite im Allgemeinen davon ausging, dass sie zumindest in einer ersten Nachkriegsphase die Hauptverantwortung für ihren eigenen Einflussbereich tragen würde.

Über die Vereinbarung hinausgehend, haben Ost und West jedoch schnell versuchten, Stellvertreterregierungen zu installieren, durch die sie ihre jeweiligen Sphären regieren konnten. Die Sowjetunion unterstützte und installierte in einigen Fällen kommunistische Regime in ganz Osteuropa und in ihrem Sektor in Deutschland. Ohne nennenswerten Rückhalt in der Bevölkerung übernahmen die Kommunisten autokratische, leninistische Regime und unterdrückten ihre Gegner massiv. In Anlehnung an das sowjetische Modell der zentralisierten Wirtschaftsplanung entstand später eine gewisse regionale wirtschaftliche Integration. Die Schließung des Systems wurde durch den Bau der Berliner Mauer in den folgenden Jahren verdeutlicht

58 Eine frühe Ansicht ist George F. Kennan, *American Diplomacy, 1900-1950* (Chicago: University of Chicago, 1951). Die wichtigsten Überarbeitungen sind William Appleman Williams, *The Tragedy of American Diplomacy* (New York: Dell Publishing, 1972); Walter LaFeber, *The American Age:*

U.S. Foreign Policy at Home and Abroad, 1750 to the Present (New York: W. W. Norton, 1994). Für eine postrevisionistische Darstellung siehe Melvyn P. Leffler, *A Preponderance*

H
er
un
ter
ge
la
de
n
vo
n
htt
ps
://
ac
ad
e
mi
c.
ou
p.
co
m/
cjl
p/
art
icl
e-
ab
str
ac
t/1
1/
3/
23
7/
50
57
99
2
du
rc
h
ei
ne
n
N
ut
ze
r
de
r
U
ni
ve
rsi
tät
H
ei
de
lb
er
a

of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War (Stanford: Stanford University Press, 1992). Ein Post-Postrevisionist ist John Lewis Gaddis, *We Now Know: Rethinking Cold War History* (New York: Oxford University Press, 1997); John Lewis Gaddis, *The Cold War: A New History* (New York: Penguin Press, 2005).

1961.⁵⁹ Die Vereinigten Staaten förderten ihrerseits ein liberales, kapitalistisches und demokratisches Regime in Westdeutschland unter der Führung von Konrad Adenauer, unterstützten konservative Parteien im gesamten Westen und untergruben aktiv kommunistische Parteien in Italien, Frankreich und anderswo. Als die verdeckte Unterstützung nicht mehr ausreichte, wurde das Erstarken des Kommunismus in Griechenland auf die Einmischung der Sowjetunion zurückgeführt, was Präsident Truman dazu veranlasste, seine berühmte Doktrin zu formulieren. Durch massive Wirtschaftshilfe im Rahmen des Marshall-Plans, umfangreiche Truppenaufmärsche in Europa (zunächst im Rahmen der Besatzung und später im Rahmen der Nordatlantikvertrags-Organisation) und den Zugang zum US-Markt durch einseitigen Abbau von Handelsschranken, der im GATT institutionalisiert wurde, schufen die Vereinigten Staaten eine regionale Ordnung, die für ihre Mitglieder offen war, die Sowjetunion und ihre Untergebenden jedoch ausschloss.⁶⁰ Die gleiche Spaltung ergab sich in Nordostasien, wo die Sowjetunion in Nordkorea einen lokalen Stellvertreter einrichtete und die Vereinigten Staaten dasselbe taten, wo ihre Truppen Territorium besetzten, vor allem in Japan und Südkorea.

Das Ergebnis dieser Reihe von Entscheidungen und Maßnahmen auf beiden Seiten, im Großen wie im Kleinen, war die Teilung Eurasiens in zwei Wirtschaftszonen, die für die Mitglieder der jeweiligen Sphäre offen, aber gegeneinander abgeschottet waren. Wie in den anderen hier untersuchten Fällen führte die ökologische Ausgrenzung oder die Furcht vor einer möglichen Ausgrenzung zu politischer Feindseligkeit, und die politische Feindseligkeit förderte die wirtschaftliche Schließung, wodurch eine Spirale des wirtschaftlichen und politischen Wettbewerbs entstand, die in einen tatsächlichen Konflikt überzugehen drohte. Die Furcht der Vereinigten Staaten vor einer Abschottung der sowjetischen Sphäre trug von Anfang an dazu bei, Stalins Motive und seine Abneigung gegen die kommunistische Herrschaft zu verdächtigen. Dies ist der Kern der revisionistischen Geschichte, wonach die Nachfrage der Vereinigten Staaten nach ausländischen Märkten die Feindseligkeit gegenüber der Sowjetunion begründete, worauf Moskau mit der Festigung der Kontrolle über seine Sphäre reagierte. Da die Sowjetunion nicht in der Lage war, mit dem Westen wirtschaftlich zu konkurrieren und die Kontrolle über Staaten zu konsolidieren, die keine natürliche politische Affinität zu Russland hatten, versuchte sie, sich so viel Territorium wie möglich anzueignen und schloss dann aktiv Länder in der Sphäre der Vereinigten Staaten aus; dies ist der Kern der realistischen und post-postrevisionistischen Interpretation des Kalten Krieges. Während der Wettbewerb zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion letztlich auf Bipolarität, alternativen Ideologien und unglücklichen Fehleinschätzungen beruhte, war die Abschottung der beiden Sphären gegeneinander ein zentrales Merkmal der Ära des Kalten Krieges, das die Spannungen zwischen den beiden Supermächten erheblich verschärfte. Bis sich die Spannungen des Kalten Krieges in den 1970er Jahren unter ~~de~~ntente abschwächten, wurde die Ost-West-Kluft kaum durch Handel oder Investitionen überwunden.

Obwohl sich die Grenzen dieser Sphären im Laufe der Zeit "verfestigt" haben, ist der Wettbewerb

Die Spannungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion blieben intensiv. In der Tat wurden praktisch alle Krisen des Kalten Krieges, die in der Literatur über internationale Beziehungen

- 59 Eine klassische Beschreibung der Blockpolitik ist Zbigniew Brzezinski, *The Soviet Bloc: Unity and Conflict* (Cambridge: Harvard University Press, 1967).
- 60 Gute Übersichten sind Leffler, *A Preponderance of Power*; John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (New York: Oxford University Press, 1982).

drehten sich um Streitigkeiten über die Grenzen zwischen den Wirtschaftszonen der beiden Supermächte. Von den elf internationalen Krisen, an denen die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion während des Kalten Krieges direkt beteiligt waren, wurden sieben eindeutig durch den Streit darüber ausgelöst, wo die Grenzen zwischen ihren jeweiligen Wirtschaftszonen zu ziehen sind. Nur die Suez-Krise von 1956 war etwas unklar und die beiden arabisch-israelischen Kriege waren allenfalls Stellvertreterkriege (siehe [Tabelle 1](#)).⁶¹

Am wichtigsten war vielleicht die kubanische Raketenkrise, in der die Sowjetunion nicht nur versuchte, im nuklearen Wettrüsten aufzuholen, sondern vor allem auch in das traditionelle informelle Imperium der Vereinigten Staaten in der Karibik eingriff. Kuba war lange Zeit ein wirtschaftlicher Vasall der Vereinigten Staaten gewesen, beherrscht von seiner Ländelite im Bündnis mit amerikanischen Investoren. Um das Regime von Präsident Fulgencio Batista zu stürzen, musste sich Fidel Castro auch aus der US-Wirtschaftszone lösen. Dieser Widerstand gegen die wirtschaftliche Vorherrschaft der USA war der Grund für die politische Feindschaft zwischen Washington und Havanna. In der bipolaren Welt bat das neue Regime die Sowjetunion um Unterstützung, die es bereitwillig erhielt, und sei es nur, um den Vereinigten Staaten einen scharfen Schlag zu versetzen. Als die Sowjetunion in einem radikalen Versuch, ihre eigene strategische Raketenlücke mit den Vereinigten Staaten zu schließen, neue Raketen auf Kuba stationierte, erreichten die Beziehungen zwischen den Supermächten einen Bruchpunkt. Selbst nach dem Abzug der Raketen hielten die Vereinigten Staaten ein strafendes Sanktionsregime gegen Castros Kuba aufrecht, das ihre ehemalige Kolonie ausgrenzte. 55 Jahre später wurden die Sanktionen gelockert und die Beziehungen erst 2016 wiederhergestellt, obwohl diese Aufhebung weiterhin umstritten ist und unter Präsident Trump neu überdacht werden könnte.

Erst als die Grenzen zwischen den beiden Wirtschaftszonen deutlicher gezogen wurden

Durch solche Krisen konnten die beiden Supermächte eine fragile Entspannung erreichen. Selbst dann blieben die Spannungen bestehen, denn die beiden Länder konkurrierten um Einfluss und potenzielle Teilgebiete in Afrika, wechselten im Konflikt zwischen Äthiopien und Somalia die Seiten, unterstützten einen Stellvertreterkrieg zwischen der vom Westen unterstützten UNITA und den von Kuba unterstützten Regierungstruppen in Angola und unterstützten generell bei fast jeder kleineren Rebellion die jeweils andere Seite.⁶² Das Dilemma selbst war an der Expansion der Sowjetunion in Afghanistan zerbrochen, das zuvor in ihrem Einflussbereich lag, aber nach der Invasion durch einen von der Sowjetunion unterstützten Stellvertreter direkter regiert wurde.⁶³ Die Beziehungen verschlechterten sich, als US-Präsident Ronald Reagan die alte Idee des "Rollback" zu unterstützen schien und in die Aufstellung von atomaren Mittelstreckenraketen in Europa investierte. Obwohl sich nicht jeder Interessenkonflikt zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion um die Schaffung und Verteidigung ihrer jeweiligen Wirtschaftszonen drehte, ist die Frage, wo die Grenzen zwischen ihren jeweiligen Einflussphären gezogen werden sollen, ein

61 Ray Takeyh und Steven Simon, *The Pragmatic Superpower: Winning the Cold War in the Middle East* (New York: W. W. Norton, 2016).

62 Odd Arne Westad, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times* (New York: Cambridge University Press, 2007); Robert J. McMahon, Hrsg., *The Cold*

War in the Third World (New York: Oxford University Press, 2013).

- 63 Odd Arne Westad, Hrsg., *The Fall of Detente: Soviet-American Relations During the Carter Years* (Oslo: Aschehoug AS, 1997).

Tabelle 1. US-sowjetische Krisen während des Kalten Krieges (1945-1991)

Krise	Inter-Hierarchie-Grenzproblem
Aserbaidschan (1946; ICB #108)	Rückzug der sowjetischen Truppen aus dem Iran
Koreakrieg II (1950; ICB #133)	Eintritt der chinesischen Truppen in den Koreakrieg mit sowjetischer Unterstützung
Suez-Nationalisierungskrieg (1956; ICB #152)	Einmarsch von Israelis, Briten und Franzosen in Ägypten; dann, ein aufstrebender Klientenstaat der Sowjetunion.
Berlin Deadline (1958; ICB #168)	Sowjetische Forderung, dass Berlin ein freies oder neutrales Land wird
Berliner Mauer (1961; ICB #196)	Errichtung der Mauer in Berlin
Kubanische Raketen (1962; ICB #196)	Stationierung von Mittelstreckenraketen auf Kuba, ehemaliger Klientenstaat der Vereinigten Staaten und dann ein Klientenstaat der Sowjetunion
Kongo II (1964; ICB #211)	Die Sowjetunion protestierte gegen die amerikanisch-belgische Befreiung von Geiseln, die von sowjetisch unterstützten Rebellen festgehalten wurden
Sechstagekrieg (1967; ICB #222)	Kein
Oktober-Jom-Kippur-Krieg (1973; ICB #255)	Keine
Krieg in Angola (1975; ICB #260)	Die Vereinigten Staaten unterstützten die FLNA und die Sowjetunion unterstützte die MPLA im angolanischen
Bürgerkrieg Invasion in Afghanistan (1979; ICB #303)	Die Vereinigten Staaten unterstützten die Aufständische, die gegen die
	Von der Sowjetunion unterstütztes Regime und sowjetische Streitkräfte

Quelle: International Crisis Behavior Project, <http://sites.duke.edu/icbdata/>

Es gibt einen überraschenden roten Faden, der sich durch die manchmal als disparate Ereignisse oder Krisen interpretierten Ereignisse zieht, die durch die bloße Tatsache der Bipolarität ausgelöst wurden. Es ist vielleicht nicht übertrieben zu behaupten, dass der Kalte Krieg von seinen Anfängen bis zu seinem Ende ein Wettbewerb um exklusive Wirtschaftszonen war, der nicht nur von der Angst vor einer Abschottung, sondern auch von einer tatsächlichen Abschottung angetrieben wurde. Selbst wenn wir dem wirtschaftlichen Wettbewerb nicht den Vorrang einräumen, besteht kein Zweifel daran, dass wirtschaftliche Ausgrenzung und die Angst vor Ausgrenzung wichtige Faktoren waren, die zum bipolaren Konflikt des Kalten Krieges beitrugen.

Der Imperialismus des Freihandels

Der erfolgreichste und friedlichste Übergang zwischen von Großmächten dominierten Wirtschaftsräumen fand in Lateinamerika im späten 19. und frühen 20.⁶⁴ Dieser friedliche Übergang wurde durch die wirtschaftliche Offenheit

H
er
un
ter
ge
la
de
n
vo
n
htt
ps
://
ac
ad
e
mi
c.
ou
p.
co
m/
cji
p/
art
icl
e-
ab
str
ac
t/1
1/
3/
23
7/
50
57
99
2
du
rc
h
ei
ne
n
N
ut
ze
r
de
r
U
ni
ve
rsi
tät
H
ei
de
lb
er
a

sowohl der schwindenden britischen als auch der aufstrebenden amerikanischen Einflussosphäre ermöglicht. Großbritannien trat die Verantwortung für die Aufrechterhaltung der regionalen Ordnung an die Vereinigten Staaten ab, ohne den Verlust seines Marktzugangs befürchten zu müssen. Im Gegenzug übernahmen die Vereinigten Staaten neue Verantwortlichkeiten, indem sie die politische Vorherrschaft übernahmen.

- 64 Stephen R. Rock, *Why Peace Breaks Out: Great Power Rapprochement in Historical Perspective* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1989); Lobell, *The Challenge of Hegemony*.

schließlich eine wirtschaftliche Dominanz aufbauen und sich selbst tragen würde. Dieser Fall ist von entscheidender Bedeutung, da er zeigt, wie wirtschaftlicher Liberalismus und das Fehlen eines Wettbewerbs um exklusive Wirtschaftszonen einen friedlichen Übergang der geopolitischen Führung zwischen dem untergehenden und dem aufsteigenden Hegemon ermöglichten. Auch wenn es in den anderen hier untersuchten Fällen schwierig ist, die ultimative Ursache für Großmachtkonflikte zu finden, deutet dieser Führungswechsel zumindest darauf hin, dass der Wettbewerb um exklusive Wirtschaftszonen eine notwendige Voraussetzung für geopolitische Rivalität sein kann.

Nach dem Untergang des spanischen und des portugiesischen Imperiums in Lateinamerika im Gefolge der napoleonischen Kriege in Europa übernahm Großbritannien die Vorherrschaft in der Region in dem, was John Gallagher und Ronald Robinson den "Imperialismus des Freihandels" nannten und was immer noch die treffendste Beschreibung ist.⁶⁵ Die britische Marine beherrschte die Meere, insbesondere den Atlantik, und verhinderte, dass sich andere europäische Mächte wieder in der Region etablieren konnten. Die Vereinigten Staaten erließen 1823 kühn die Monroe-Doktrin, mit der sie die Region für sich beanspruchten, aber wie schon damals allgemein anerkannt wurde, fehlte ihnen völlig die Fähigkeit, diese einseitige Behauptung zu verteidigen und sie verließen sich auf Großbritannien, um die Amerikaner bei Laune zu halten und die Einmischung von "außen" zu begrenzen.⁶⁶ Die Abwesenheit anderer Großmächte in der Region ermöglichte es Großbritannien, seine Autorität auf dem Kontinent ohne nennenswerte Konkurrenz auszuüben, ohne die Notwendigkeit, die formale Kontrolle über Gebiete präventiv zu übernehmen. Dies war das Gegenteil von dem, was im Wettlauf um das Empire später im 19. Im Gegenzug unterstützte Großbritannien lokale spanische Eliten, die in höchst ungleichen politischen und wirtschaftlichen Systemen große Rinderfarmen im südlichen Kegel, Plantagenwirtschaft in tropischeren Zonen und Rohstoffabbau betrieben, wo immer dies attraktiv war.⁶⁷ Die Industrialisierung Großbritanniens und sein unstillbarer Hunger nach Nahrungsmitteln und Rohstoffen lenkten den Handel nach London, erhöhten die Abhängigkeit der Großgrundbesitzer vom britischen Markt und zogen diese Eliten in engere Beziehungen zu Großbritannien. Im Gegenzug fand Großbritannien einen willigen Absatzmarkt für seine Produkte und ~~den~~ Das Ergebnis war ein offenes, aber informelles Imperium, das dennoch System hatte.

Handels- und Investitionsströme in Richtung britischer Interessen zu lenken.

Im späten 19. Jahrhundert trafen zwei Trends zusammen, die den Übergang von Großbritannien zu den Vereinigten Staaten einleiteten. Einerseits veranlassten die zunehmende imperiale Konkurrenz anderswo, insbesondere in Afrika, und der Großmacht-Wettbewerb in Europa selbst nach der deutschen Wiedervereinigung Großbritannien dazu, einige seiner regionalen Verantwortlichkeiten abzugeben, wo es Partner gab, die bereit und in der Lage waren, ein offenes System aufrechtzuerhalten. Es versuchte, die Verantwortung in Asien auf Japan zu übertragen, das schließlich abtrünnig wurde und sein eigenes Streben nach einem formellen Imperium begann, wie bereits beschrieben, aber in der westlichen Hemisphäre fand es genau einen solchen Partner in den Vereinigten Staaten.⁶⁸

65 Gallagher und Robinson, "Der Imperialismus des Freihandels".

66 Brian Loveman, *No Higher Law: American Foreign Policy and the Western Hemisphere since 1776* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2010), Kapitel 2.

- 67 Kenneth L. Sokoloff und Stanley L. Engerman, "History Lessons: Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 3 (2000), pp. 217-32.
- 68 Lobell, *Die Herausforderung der Hegemonie*.

Auf der anderen Seite wollte Washington mit dem Aufstieg der Vereinigten Staaten zur Weltmacht seine Flügel ausbreiten und seinen wachsenden Einfluss in wirtschaftliche Privilegien umwandeln. Durch den Ausbau seiner Marine und die Entsendung der Großen Weißen Flotte im Jahr 1907 erlangten die Vereinigten Staaten schließlich die Fähigkeit, die Monroe-Doktrin auch gegenüber Großbritannien durchzusetzen und die verbliebenen europäischen Mächte, die noch in der Karibik Fuß gefasst hatten, zu verdrängen. Probleme mit der regionalen Stabilität traten vor allem in der Karibik und in Mittelamerika auf.⁶⁹ Unter dem britischen System blühte der Südkegel auf. Bis 1914 war Argentinien das sechstreichste Land der Erde *pro Kopf* und politisch stabil. Erst nach dem Ersten Weltkrieg und dem Verfall der Agrarpreise in den 1920er Jahren scheiterte das Land wirtschaftlich, wobei das reale Pro-Kopf-Einkommen in absoluten Zahlen sank, und es begann ein Zyklus politischer Instabilität, der bis heute anhält. Vielmehr drohte die politische und wirtschaftliche Instabilität in der Karibik - viel näher an der "Heimat" - und die Vereinigten Staaten reagierten auf . Die vielen Inseln und Staaten an der karibischen Küste waren bei europäischen Banken hoch verschuldet und standen häufig am Rande der Zahlungsunfähigkeit. Im Spanisch-Amerikanischen Krieg von 1898 verdrängten die Vereinigten Staaten Spanien aus Kuba, ihrem größten verbliebenen imperialen Besitz in der Region (und von den Philippinen, ihrem größten Besitz im Pazifik). Anschließend machten sie sich daran, ihre Herrschaft über andere Staaten zu konsolidieren. Mit Blick auf einen transatlantischen Kanal erließ Präsident Theodore Roosevelt 1904 seine berühmte Ergänzung zur Monroe-Doktrin, in der er eine internationale Polizeigewalt über Staaten forderte, die ihren zwischenstaatlichen finanziellen und sonstigen Verpflichtungen nicht nachkamen.

Die Vereinigten Staaten haben 20 Mal militärisch in Staaten der Karibik interveniert.

toral zwischen 1898 und 1932.⁷⁰ Diese Interventionen waren als begrenzte und zeitlich begrenzte Militäroperationen gedacht, mit denen die Grundlagen für eine ~~keine~~ politische Ordnung in den unterworfenen Ländern wiederhergestellt werden sollten. Im Rahmen der übergeordneten Strategie des Aufbaus einer regionalen Ordnung förderten - oder tolerierten - die Vereinigten Staaten auch lokale Vertreter, die diktatorisch oder autoritär regierten - "unsere SOBs", wie Präsident Roosevelt sie berühmt nannte. Diese lokalen Machthaber, die in der Regel aus der spanischen Elite stammten, regierten, um den Status quo zu festigen. Obwohl sie als Reaktion auf die von den USA unterstützte autoritäre Herrschaft einen erheblichen Antiamerikanismus hervorriefen, war die Region in den 1930er Jahren so weit stabilisiert, dass FDR die Politik der "guten Nachbarn" verkünden konnte.⁷¹

Mit der zunehmenden Integration in den US-amerikanischen Markt entwickelten sich zumindest die Volkswirtschaften mehrerer karibischer Staaten entsprechend ihren **komparativen Vorteilen entweder zu** touristischen Zielen für Amerikaner oder zu Exportländern der Leichtindustrie.

69 Zum frühen informellen US-Imperium siehe Loveman, *No Higher Law*.

70 *Ebd.* Zur Reaktion der lateinamerikanischen Staaten auf diese Interventionen siehe Max Paul Friedman und Tom Long, "Soft Balancing in the Americas: Latin American Opposition to US Intervention, 1898-1936", *International Security*, Vol. 40, No. 1 (2015), pp. 120-56.

71 Butt argumentiert, dass die Große Depression zu einem geringeren Engagement der Vereinigten Staaten in der Region und zu mehr Konflikten führte. Siehe Ahsan I. Butt,

"Anarchy and Hierarchy in International Relations: Examining South America's War-Prone Decade, 1932-41", *International Organization*, Vol. 67, No. 3 (2013), S. 575-607.

Plattformen. In beiden Fällen wurden die Vorteile der wirtschaftlichen Öffnung und Integration allmählich auf die breitere Bevölkerung ausgedehnt. Heute, da sich die Interessen der Durchschnittsbürger der untergeordneten Staaten und der Durchschnittsamerikaner immer mehr annähern, sind die Integration in das informelle Imperium und die Demokratie nicht mehr unvereinbar. Tatsächlich unterhält die Dominikanische Republik heute enge wirtschaftliche Beziehungen zu den Vereinigten Staaten, die durch das zentralamerikanische Freihandelsabkommen (CAFTA-Dominikanische Republik) gefestigt wurden, sowie eine populäre, US-freundliche und demokratisch gewählte Regierung.⁷²

Als die Vereinigten Staaten die Verantwortung für die politische und wirtschaftliche Stabilität in der Region übernahmen und ihren Einfluss auf die einzelnen Staaten ausweiteten, behielten sie die Offenheit der unter Großbritannien aufgebauten regionalen Ordnung bei. Nach dem Spanisch-Amerikanischen Krieg versuchten sie nicht, die verbliebenen europäischen Kolonien zu vertreiben, von denen einige bis heute erhalten geblieben sind. Bei der Konsolidierung der Schulden und der Ausweitung der wirtschaftlichen Kontrolle über ihre Untergebenen strebten die Vereinigten Staaten keine besonderen wirtschaftlichen Privilegien für ihre Exporteure an. Nachdem sie in den 1890er Jahren mit der Einführung von Vorzugszöllen auf Gegenseitigkeit geliebäugelt hatten, gaben sie diese Idee zugunsten eines umfassenden Freihandels auf.⁷³ Wie im Falle Großbritanniens kam es zu einer systematischen Verzerrung der Handels- und Investitionsströme, doch scheint dies eher auf die wirksame Durchsetzung einer regionalen Ordnung zurückzuführen zu sein, die Handel und Investitionen sicher machte, als auf eine Politik, die darauf abzielte, die Ströme absichtlich zum Vorteil der Vereinigten Staaten zu lenken. Der Prozess der Neuausrichtung der Volkswirtschaften der Region von Großbritannien auf die Vereinigten Staaten verlief allmählich und schrittweise und nicht abrupt und plötzlich.

Diese Offenheit war es, die den friedlichen Übergang von der britischen zur amerikanischen Hierarchie wahrscheinlich möglich machte. Großbritannien mag zwar einige seiner formalen Kolonien in der Region verloren haben, aber es verlor nicht den Zugang zu den etablierten Märkten - auch wenn sich die Handels- und Investitionsmuster im Laufe der Zeit in Richtung der Vereinigten Staaten entwickelten. Darüber hinaus wurden seine umfangreichen Investitionen und Kredite von den Vereinigten Staaten garantiert oder sogar bezahlt, die ihrerseits einen großen Teil des Risikos übernahmen. Die Offenheit ermöglichte es Großbritannien, sich auf die Regionen zu konzentrieren, in denen der Wettbewerb intensiver war oder in denen es keine Partner hatte, denen es eine ähnliche Verantwortung übertragen konnte. Im Gegenzug für die Offenhaltung der Märkte konnten die Vereinigten Staaten die Kontrolle über die Region, insbesondere über die karibische Küste, übernehmen, ohne mit Großbritannien zu konkurrieren oder, schlimmer noch, es zu bekämpfen. Im Vergleich zu den anderen hier untersuchten Fällen erscheint dieser erfolgreiche Übergang anomal - aber es ist eine Anomalie, aus der wir eine wichtige Lehre ziehen können. Wenn Großmächte zuversichtlich sind, dass ihre Rivalen eine Region ausreichend offen für Handel und Investitionen halten werden, und insbesondere, wenn die untergehende Macht

72 Siehe Clare Ribando Seelke, "Dominican Republic: Background and U.S. Relations", Congressional Research Service, Washington, DC, 2012. Zu CAFTA-DR, siehe Raymond Hicks, Helen V. Milner und Dustin Tingley, "Trade Policy, Economic Interests, and Party

H
er
un
ter
ge
la
de
n
vo
n
htt
ps
://
ac
ad
e
mi
c.
ou
p-
co
m/
c/j
p/
art
icl
e-
ab
str
ac
t/1
1/
3/
23
7/
50
57
99
2
du
rc
h
ei
ne
n
N
ut
ze
r
de
r
U
ni
ve
rsi
tät
H
ei
de
lb
er
q

- Politics in a Developing Country: The Political Economy of Cafta-Dr", *International Studies Quarterly*, Vol. 58, No. 1 (2014), S. 106-17.
- 73 David A. Lake, *Power, Protection, and Free Trade: The International Sources of American Commercial Strategy, 1887-1939* (Ithaca: Cornell University Press, 1988), Kapitel 3.

Im Vertrauen auf die liberalen Absichten der aufstrebenden Macht kann wirtschaftlicher Wettbewerb und damit auch geopolitische Rivalität vermieden werden.

Großmachtkonkurrenz im 21. Jahrhundert

Wenn die wirtschaftliche Abschottung ein wichtiger Antrieb für den Wettbewerb der Großmächte und gelegentlich auch für Konflikte war, was können wir dann von den beiden Großmächten des frühen 21. Jahrhunderts erwarten? China und den Vereinigten Staaten? Auf beiden Seiten gibt es Gründe zur Besorgnis, die nicht nur auf ihren Großmachtstatus zurückzuführen sind, sondern vor allem auch auf ihre wirtschaftlichen Interessen im eigenen Land.⁷⁴ Die internationale Wirtschaft von heute ist natürlich nicht identisch mit der des späten 19. und 20. Die Vereinigten Staaten und China sind stärker voneinander abhängig als frühere Großmächte. Nicht nur sind die Handels- und Finanzströme insgesamt größer als beispielsweise zwischen Großbritannien und Deutschland vor dem Ersten Weltkrieg, der letzten großen Periode gegenseitiger Abhängigkeit, sondern auch die Lieferketten der Vereinigten Staaten und Chinas sind stärker miteinander verflochten als je zuvor. Die Zerlegung der Produktion in einzelne Schritte und die globale Auslagerung von Komponenten und Produktion bedeuten, dass ein Abbruch der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und China kostspieliger wäre als bei früheren Rivalitäten zwischen Großmächten. Doch wie das hohe Maß an Interdependenz vor 1914 zeigt, können wirtschaftliche Bindungen allein ein Auseinanderbrechen der Großmachtkooperation nicht verhindern. Im Jahr 2018 rücken die beiden Großmächte des 21. Jahrhunderts immer näher an einen Handelskrieg heran, der die Weltwirtschaft zu zerreißen droht. Die entscheidende Frage ist, ob beide Seiten den Forderungen politisch wichtiger und gut vernetzter inländischer Gruppen nach wirtschaftlicher Abschottung im eigenen Land und Exklusivität in ihrem Einflussbereich widerstehen können.

China

China begann erst 1978 unter Deng Xiaoping, sich der internationalen Wirtschaft zu öffnen. Im Dezember 2001 trat es der WTO bei. Obwohl die offiziellen Handelsbeschränkungen gering sind und im Allgemeinen mit den WTO-Regeln übereinstimmen (siehe jedoch weiter unten),

74 Zur Rivalität zwischen den USA und China siehe Anmerkung 1 und Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia* (New York: W. W. Norton, 2011); Mark Beeson, "Hegemonic Transition in East Asia? The Dynamics of Chinese and American Power", *Review of International Studies*, Vol. 35, No. 1 (2009), S. 95-112; C. Fred Bergsten et al., *China's Rise: Challenges and Opportunities* (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2009); William A. Callahan, "How to Understand China: The Dangers and Opportunities of Being a Rising Power", *Review of International Studies*, Vol. 31, No. 4 (2005), S. 701-14; Thomas J. Christensen, *The China Challenge: Shaping the Choices of a Rising Power* (New York: W.W. Norton, 2015); Martin Jacques, *When China Rules and World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order* (New York: Penguin Press, 2009); David C. Kang, *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia* (New York: Columbia University Press, 2007); Evan Braden Montgomery, "Contested Primacy in the Western Pacific: China's Rise and the Future of

Chinas heimische Wirtschaft ist für Händler und Investoren von außen noch relativ verschlossen. Obwohl das Land erst jetzt die Hand ausstreckt und beginnt, seine eigenen Wirtschaftszonen zu entwickeln, und auf keinem ausländischen Markt ausdrücklich um eine Vorzugsbehandlung gebeten oder diese erhalten hat, sind die Absichten Chinas in diesen Regionen noch nicht klar.⁷⁵ Die Gürtel- und Straßeninitiative (Belt and Road Initiative, BRI) von Präsident Xi Jinping ist der prominenteste Versuch, eine Wirtschaftszone zu errichten, aber die eher diffuse Rolle Chinas in Afrika hat einige der gleichen Qualitäten. Es ist zu befürchten, dass China - ausgehend von seinem Schutz der chinesischen Industrie und der Behandlung ausländischer Firmen auf seinem Binnenmarkt - ähnliche Zugangsbeschränkungen auf diese und künftige Wirtschaftszonen ausdehnen wird, die es möglicherweise schafft. Um die zukünftigen Risiken des Wettbewerbs zwischen Großmächten zu verstehen, ist es wichtig, sich daran zu erinnern, dass es nicht unbedingt die Realität ist, sondern die Wahrnehmung der gegenwärtigen und die Befürchtungen der zukünftigen Politik, die zu verheerenden Zyklen der wirtschaftlichen Schließung führen können.⁷⁶

Heute ist Chinas Gesamthandel im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) mit 37 % relativ niedrig (und erreichte 2006, vor der Rezession, einen Höchststand von 65 %), wobei die Exporte etwa 20 % des BIP ausmachen und die Importe etwa 17 %.⁷⁷ Dies entspricht in etwa den Werten anderer exportorientierter Entwicklungsländer in ähnlichen Phasen der Industrialisierung, wie Japan in den 1960er und Südkorea in den 1990er Jahren.⁷⁸ Was den bilateralen Handel betrifft - das wahrscheinlich wichtigste Signal, auf das US-Unternehmen und Politiker achten -, so ist China der drittgrößte Exportmarkt für die Vereinigten Staaten und von 2006 bis 2016 der am schnellsten wachsende Markt (mit einem Wachstum von 115 %). China ist auch ein wichtiges Glied in der globalen Lieferkette, das die Vereinigten Staaten mit einer Vielzahl von Produkten versorgt, die nicht alle in China selbst hergestellt werden. Dennoch übersteigen die Einfuhren aus China seit jeher die Ausfuhren der USA, was zu einem ausufernden bilateralen Handelsdefizit führt, das in der Öffentlichkeit viel Aufmerksamkeit erregt.

Die staatskapitalistische Wirtschaft Chinas bietet der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) und ihren Anhängern starke Anreize, wirtschaftliche Gewinne zu erzielen, indem sie den heimischen Markt für Außenstehende abschotten.⁷⁹ Staatliche Eingriffe in die Wirtschaft

75 Zu Chinas regionalen Freihandelsabkommen siehe Ka Zeng, "China's Free Trade Agreement Diplomacy", *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 9, No. 3 (2016), pp. 277-305.

76 Für einen Einblick in die Befürchtungen der USA siehe Max Fisher und Audrey Carlsen, "How the Rise of China is Challenging Longtime American Dominance in Asia", *The New York Times*, 16. März 2018.

77 <https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?locations¼CN>.

78 In den Anfängen des exportorientierten Wachstums lag die Handelsbilanzquote Japans in den 1960er Jahren bei etwa 20 % und die Südkoreas in den 1990er Jahren bei etwa 55 %, womit China in diesem Bereich liegt.

79 Zu Chinas autoritärer politischer Wirtschaft siehe Susan Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China* (Berkeley: University of California Press, 1993); Susan Shirk, *China: Fragile Superpower: How China's Internal Politics Could Derail Its Peaceful Rise* (New York: Oxford University Press, 2007); Jie Chen und Bruce J. Dickson, *Allies of the State: China's Private Entrepreneurs and Democratic Change* (Cambridge: Harvard University

Press, 2010); Xiaoqin Guo, *State and Society in China's Democratic Transition: Confucianism, Leninism, and Economic Development* (New York: Routledge, 2003); Stefan Halper, *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty- First Century* (New York: Basic Books, 2010).

liegt immer auf einem Kontinuum von rein marktwirtschaftlichen Grundsätzen, bei denen die Regierungen lediglich Eigentumsrechte schützen, den Wettbewerb fördern und offensichtliches Marktversagen beheben, bis hin zu politisch begründeten Grundsätzen, bei denen die Regierungen Preise, Eigentumsrechte und Wettbewerbsbedingungen nach ihren eigenen Bedürfnissen festlegen. Die westlichen Demokratien sind weit von reinen Marktsystemen entfernt, tendieren aber in diese Richtung. China ist zwar weit von einem rein politisch orientierten System entfernt, tendiert aber in diese Richtung und räumt der Politik eine größere Rolle bei der Zuweisung von Ressourcen ein als in Europa und Nordamerika.

Die Öffnung zur Weltwirtschaft hatte in China den vorhergesagten Effekt, das Volkseinkommen zu erhöhen und den reichlich vorhandenen Produktionsfaktor, nämlich gering qualifizierte Arbeitskräfte, zu begünstigen. Da unterbeschäftigte Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft in die Leichtindustrie und andere arbeitsintensive Produktionszweige abgewandert sind, sind die Löhne und der Lebensstandard der Arbeitnehmer drastisch gestiegen. Dennoch gibt es in der chinesischen Wirtschaft eine Vielzahl von Renten für knappe Produktionsfaktoren, hauptsächlich Kapital und Humankapital, und Industrien, die diese knappen Faktoren intensiv nutzen. Indem China durch verschiedene explizite und implizite Handels- und Investitionshemmnisse Jahr für Jahr Leistungsbilanzüberschüsse erwirtschaftet, verringert es den Druck auf ansonsten vergleichsweise benachteiligte Branchen; Chinas "Hightech"-Branchen beispielsweise sind einfach nicht demselben Importwettbewerb ausgesetzt, den sie ohne staatliche Beschränkungen, Subventionen und Verletzungen des geistigen Eigentums hätten. Durch die Unterdrückung der Verbraucherausgaben wiederum lenkt China zumindest einen Teil der Gewinne aus dem Handel auf Kapital und kapitalintensive Branchen um. Dies hat in China mehr Milliarden hervorgebracht als in jedem anderen Land der Welt, aber auch aufgeblähte staatliche Unternehmen, die von Krediten leben, die möglicherweise nie zurückgezahlt werden können. Da China im Rahmen seines Programms China 2025 Ressourcen in Zukunftsbranchen lenkt, werden neue Renten in Branchen und Unternehmen geschaffen, die im In- und Ausland weiterhin nicht wettbewerbsfähig sind.

Obwohl sie schwer abzuschätzen sind, weil es so viele Handelshemmnisse und In...

Investitionen sind implizite, hinter der Grenze liegende Beschränkungen, staatlich erzeugte und gelenkte Renten scheinen hoch und allgegenwärtig zu sein. Einem kürzlich erschienenen Bericht des unparteiischen Congressional Research Service zufolge gibt es, obwohl der Handel zwischen den USA und China von den meisten Analysten als für beide Seiten vorteilhaft eingestuft wird, erhebliche Spannungen wegen einer Reihe chinesischer Politiken und Praktiken, die "protektionistisch, wirtschaftlich verzerrend und schädlich für die wirtschaftlichen Interessen der USA" sind.⁸⁰ Insbesondere leiden die US-Exporte unter (i) einer umfassenden Industriepolitik, die darauf abzielt, chinesische Unternehmen und Sektoren zu fördern, die als wichtig für das künftige Wirtschaftswachstum eingestuft werden, insbesondere staatliche Unternehmen, (ii) der gezielten Bekämpfung von US-Firmen durch wettbewerbswidrige Investitionen zur Begrenzung der Marktanteile, (iii) das Versäumnis, geistiges Eigentum angemessen zu schützen, (iv) eine gemischte Bilanz bei der Umsetzung der WTO-Verpflichtungen, insbesondere des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen, und (v) Währungsmanipulationen, um die

H
er
un
ter
ge
la
de
n
vo
n
htt
ps
://
ac
ad
e
mi
c.
ou
p.
co
m/
cjl
p/
art
icl
e-
ab
str
ac
t/1
1/
3/
23
7/
57
99
2
du
rc
h
ei
ne
n
N
ut
ze
r
de
r
U
ni
ve
rsi
tät
H
ei
de
lb
er
a

Einfuhr ausländischer Waren weniger attraktiv zu machen, auch wenn diese Praxis in den letzten Jahren abgenommen zu haben scheint. Zusätzlich zu diesen national ausgerichteten Beschränkungen haben die Provinzregierungen eine Vielzahl von Handelsbeschränkungen erlassen.

- 80 Wayne M. Morrison, "China-U.S. Trade Issues", Congressional Research Service, Washington, D.C., 2015, S. 30.

Beschränkungen zur Förderung lokaler Industrien und Unternehmen.⁸¹ In jüngsten Gesprächen hat Präsident Xi versprochen, einige dieser Probleme anzugehen, vor allem im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens, aber es sind kaum Fortschritte erkennbar.

In ähnlicher Weise steht China ausländischen Investitionen prinzipiell und gemäß der offiziellen Politik offen, schränkt aber den tatsächlichen Zufluss von Direktinvestitionen stark ein. Obwohl China einer der weltweit führenden Standorte für ausländische Investitionen ist, unterliegt es immer noch zahlreichen Beschränkungen für Kapitalzuflüsse, insbesondere in Sektoren und Branchen, die als wichtig für die wirtschaftliche Entwicklung und das Wachstum gelten.⁸² Der United States-China Business Council hat in fast 100 Branchen Eigentumsbeschränkungen festgestellt, während die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) China unter den 57 von ihr untersuchten Ländern als das Land mit den strengsten Beschränkungen für Auslandsinvestitionen einstuft, und zwar "aufgrund von Beschränkungen für ausländisches Kapital, Screening- oder Genehmigungsmechanismen, Beschränkungen für die Beschäftigung von Ausländern in Schlüsselpositionen und operativen Beschränkungen (z. B. Beschränkungen für Zweigstellen, Kapitalrückführung und Landbesitz)".⁸³

Der Staatskapitalismus spiegelt sich in allen Bereichen der Wirtschaft wider, aber nirgendwo deutlicher als in den immer noch großen staatlichen Unternehmen, ihrem enormen Schuldenüberhang und der impliziten Garantie der Unterstützung durch die Regierung, die es ihnen ermöglicht, riskante Investitionen im Ausland zu tätigen.⁸⁴ Bei der Verwaltung der Wirtschaft zu politischen Zwecken werden Renten für einige Unternehmen und Wirtschaftsakteure geschaffen, insbesondere für staatliche Unternehmen, die "zu groß sind, um zu scheitern" und deshalb am Leben erhalten werden. Andererseits sind viele staatliche Unternehmen weniger rentabel, als sie sein könnten, und haben Berge von Schulden angehäuft, weil sie nicht nur nach den Vorgaben des Marktes, sondern auch aus politischen Gründen investieren, indem sie Fabriken in weniger attraktiven, aber politisch wichtigen Gebieten bauen und mehr Arbeitskräfte einstellen, als es die Effizienz allein gebietet, um Migranten aus ländlichen Gebieten aufzunehmen oder sich bei politischen Führern beliebt zu machen. In diesen Fällen tauchen die "Renten" nicht in den Büchern der Unternehmen auf, sondern in den Investitionen, die sie tätigen und aufrechterhalten, selbst wenn es rentablere Alternativen gibt.

Es ist zu befürchten, dass dieses staatskapitalistische Modell auch auf Bereiche ausgedehnt wird, in denen China immer mehr Einfluss ausübt, wie etwa bei der BRI. China, das im eigenen Land an staatliche Lenkung gewöhnt ist und oft enge Beziehungen zwischen wichtigen Wirtschaftsakteuren und der Partei unterhält, wird es schwer haben, seine eigenen Firmen und Investoren in Staaten, die in seinem Interessenbereich liegen, nicht zu privilegieren. Dieselben Wirtschaftssektoren, die im Inland von den Renten profitieren, werden im Ausland durch verschiedene präferenzielle Handels- oder Investitionsvereinbarungen wirtschaftliche Privilegien anstreben. Vergleichsweise benachteiligt, können solche Sektoren und Industrien auf den internationalen Märkten nicht wirksam gegen

81 Timothy P. Stratford, "Measures and Practices Restraining Foreign Investment in China: Prepared for the European Commission Directorate-Generat for Trade", Covington & Burling LLP, Beijing, 2014, S. 6-7.

- 82 Zu den Mustern und Raten von Chinas ausländischen Direktinvestitionen im In- und Ausland siehe Thilo Hanemann, Daniel J. Rosen und Cassie Gao, "Two-Way Street: 25 Years of US-China Direct Investment", National Committee on US-China Relations and the Rhodium Group, New York, 2016.
- 83 Morrison, "Handelsfragen zwischen China und den USA", S. 25.
- 84 Weiyi Shi, "The Political Economy of China's Outward Direct Investments", University of California, San Diego, 2015.

billigere oder qualitativ hochwertigere Waren aus den Vereinigten Staaten oder Europa und werden daher Sondervereinbarungen anstreben, die vom chinesischen Staat ausgehandelt werden, der dann an den Gewinnen beteiligt wird. Selbst wenn künftige Wirtschaftszonen nicht vollständig gegen den internationalen Wettbewerb abgeschottet sind, werden die Anreize der KPCh und ihrer wirtschaftlichen Verbündeten darin bestehen, die Marktprinzipien zu ihren eigenen politischen Zwecken zu manipulieren, um den Handel und die Investitionen mit China zu fördern und so die hohen Wachstumsraten aufrechtzuerhalten, die für die innenpolitische Legitimation erforderlich sind. Die Verzerrung auf den Märkten von Drittländern wird wahrscheinlich wesentlich größer sein als beispielsweise auf dem US-Markt heute.

Die derzeitigen Praktiken staatlicher Unternehmen können besonders aufschlussreich darüber sein, wie China seine Wirtschaftszonen in Zukunft verwalten wird. Hier können wir sehen, dass die Saat für potenziell exklusivere Wirtschaftszonen bereits durch Chinas Investitionen in politisch instabilen Regionen gesät wird. In seinem Streben nach Rohstoffen hat China staatliche Unternehmen ermutigt, in standortspezifische Anlagen in Afrika, Zentralasien und anderswo zu investieren, die für private westliche Unternehmen oft zu instabil und politisch riskant sind.⁸⁵ Diese Investitionen wiederum werden implizit von der Zentralregierung garantiert, wodurch das Risiko von den Staatsunternehmen auf den Staat verlagert wird.⁸⁶ In Verbindung mit der Politik der Zurückhaltung der Regierung gegenüber autokratischen Herrschern und möglichen Menschenrechtsverletzungen ist China heute der größte Investor in vielen politisch instabilen Ländern. China muss nicht bewusst darauf abzielen, andere ausländische Investoren auszuschließen, um mit der Zeit einen potenziell privilegierten Status zu erlangen. Ähnliche Vereinbarungen entstehen bei großen Infrastrukturprojekten im Rahmen der BRI. Da chinesische Technologieunternehmen zumindest in naher Zukunft nach internationalen Märkten streben, müssen auch staatlich geförderte Privilegien ausgehandelt werden, um die derzeitigen komparativen Nachteile auszugleichen.

Je mehr China in seinen aufstrebenden Wirtschaftszonen bevorzugt wird, desto mehr werden die Je mehr die USA und andere große Händler von den Märkten der untergeordneten Staaten ausgeschlossen werden, desto eher werden sie sich der Schaffung neuer chinesischer Wirtschaftszonen widersetzen. Je größer die von China erwirtschafteten Renten sind, desto weniger werden die untergeordneten Staaten selbst von den wirtschaftlichen Beziehungen zu China profitieren, die mit einem offeneren Wettbewerb verbunden sind, und desto mehr werden sie sich dagegen wehren, in die chinesische Sphäre hineingezogen zu werden - vielleicht indem sie sich an die anderen Staaten wenden, die jetzt von der Zone ausgeschlossen sind. Der Ausschluss und die Einschränkung des Wettbewerbs in möglichen untergeordneten Staaten wird wahrscheinlich dazu führen, dass andere Großmächte und diese untergeordneten Staaten Allianzen oder, was noch wichtiger ist, eigene Wirtschaftszonen gegen China schmieden.

Der Weg zur Großmachtkonkurrenz ist nicht vorgezeichnet, aber er ist derjenige, der mit größerer Wahrscheinlichkeit gewählt wird, wenn China seine Flügel ausbreitet. Wie bereits erwähnt, ist die Realität weniger wichtig als die Wahrnehmung oder die Angst vor einer wirtschaftlichen Abschottung. China muss seinen Inlandsmarkt oder seine Wirtschaftszonen nicht tatsächlich schließen, damit der Westen reagiert, als ob

H
er
un
ter
ge
la
de
n
vo
n
htt
ps
://
ac
ad
e
mi
c.
ou
p.
co
m/
c/j
p/
art
icl
e-
ab
str
ac
t/1
1/
3/
23
7/
5/
57
99
2
du
rc
h
ei
ne
n
N
ut
ze
r
de
r
U
ni
ve
rsi
tät
H
ei
de
lb
er
a

- 85 Fantu Cheru und Cyril Obi, "De-Coding China-Africa Relations: Partnership for Development or (Neo) Colonialism by Invitation?", *World Financial Review*, Nr. 5 (2011); Tukumbi Lumumba-Kasongo, "China-Africa Relations: A Neo-Imperialism or a Neo-Colonialism? A Reflection", *African and Asian Studies*, Nr. 10 (2011); Peter Ferdinand, "Westward Ho-the China Dream and "One Belt, One Road": Chinese Foreign Policy under Xi Jinping", *International Affairs*, Vol. 92, No. 4 (2016), pp. 941-57.
- 86 Shi, "Die politische Ökonomie von Chinas Direktinvestitionen im Ausland".

es hat seine Märkte geschlossen. Allein die Vorstellung, dass es dies tun könnte, könnte ausreichen, um einen modernen "Wettlauf um Afrika" und darüber hinaus auszulösen.

Die Vereinigten Staaten

Bis vor kurzem sah es so aus, als würden die Vereinigten Staaten selbst und die US-Sphäre im Allgemeinen für chinesische Händler und Investoren offen bleiben. Obwohl die Vereinigten Staaten über Chinas künftige Sphäre besorgt sind, projizieren alle Länder ihre heimische politische Wirtschaft auf das internationale System, wenn möglich.⁸⁷ Die Vereinigten Staaten, ihre Unternehmen und Investoren haben sich an eine liberale, marktorientierte Wirtschaft im eigenen Land angepasst und eine liberale Marktwirtschaft innerhalb der US-Sphäre im Ausland geschaffen und gedeihen darin. Mit großen und politisch einflussreichen Interessen rund um den Globus und zunehmend auch in China kann man davon ausgehen, dass die in den USA ansässigen internationalen Unternehmen sich für die Aufrechterhaltung der liberalen Marktwirtschaft einsetzen, wenn diese von denjenigen bedroht wird, die ansonsten versuchen würden, China einzudämmen. Die Vereinigten Staaten konnten ihre Beziehungen zur Sowjetunion leicht abbrechen und eine Eindämmung anstreben, da es selbst nach dem Zweiten Weltkrieg nur wenige wirtschaftliche Beziehungen zwischen den beiden Supermächten gab.⁸⁸ Wie bereits erwähnt, leben die Vereinigten Staaten und China heute in einer ganz anderen und viel stärker voneinander abhängigen Welt. Obwohl die innenpolitische Polarisierung und der Stillstand oft bedauert werden, ist es aufgrund der großen Anzahl von Vetospielern im politischen System der USA auch schwierig, die Politik zu ändern, und es ist wahrscheinlicher, dass sie den Status quo vorwegnimmt.⁸⁹ Dies deutet auf Kontinuität in der US-Politik und einen fortgesetzten Liberalismus hin, was die chinesischen Befürchtungen, die Vereinigten Staaten könnten ihren Markt und ihre Wirtschaftszone in Zukunft schließen, verringern dürfte.⁹⁰

Trotz des tief verwurzelten Liberalismus der Pax Americana hat sich jedoch 2016 in den Vereinigten Staaten (und in ganz Europa) etwas geändert. Eine neue Gegenreaktion auf die Globalisierung hat sich im gesamten Westen ausgebreitet, wie das Erstarken nationalistischer Parteien in Osteuropa, das überraschende Votum für den Brexit und - vielleicht am wichtigsten - die Wahl von Donald J. Trump zum Präsidenten der Vereinigten Staaten zeigen. Der Kern der Trump-Wählerschaft besteht aus gering qualifizierten Arbeitnehmern, die vom technologischen Wandel und der Importkonkurrenz besonders hart getroffen wurden, vor allem durch den "China-Schock", der auf den Beitritt Chinas zur WTO folgte.⁹¹ Die Öffnung Chinas für die internationale Wirtschaft ist die größte und schnellste Umschichtung von Arbeitsplätzen.

87 Zu den "Wellen", die mit verschiedenen aufstrebenden Mächten verbunden sind, siehe Seva Gunitzky, "From Shocks to Waves: Hegemonic Transitions and Democratization in the Twentieth Century", *International Organization*, Vol. 68, No. 3 (2014), pp. 561-97.

88 Dies war natürlich die Kritik, die Waltz an der Schule der Interdependenz übte. Siehe Waltz, *Theorie der internationalen Politik*.

89 Peter F. Cowhey, "Domestic Institutions and the Credibility of International Commitments: Japan and the United States", *International Organization*, Vol. 47, No. 2 (1993), S. 299-326.

90 Einen ausgewogenen Überblick über die Probleme und Ratschläge für die neue Regierung finden Sie in Schell und Shirk, "U.S. Policy towards China".

- 91 David H. Autor, 'Skills, Education, and the Rise of Earnings Inequality among the "Other 99 Percent"', *Science*, Vol. 344, No. 6186 (2014), S. 843-51; Autor, Dorn, and Hanson, 'The China Shock'.

komparativen Vorteils in der Weltgeschichte. Während frühere Liberalisierungen relativ allmählich erfolgten, indem die Zölle in kleinen Schritten nach unten verhandelt wurden, hat Chinas Beitritt zur WTO eine der größten Volkswirtschaften der Welt fast über Nacht liberalisiert und Schockwellen durch andere Staaten geschickt. Im Wahlkampf mobilisierte Trump die durch Technologie und Handel verdrängten Arbeitnehmer - und diejenigen, die sich vor weiteren Verwerfungen fürchten -, indem er versprach, eine Mauer in Mexiko zu errichten, um die illegale Einwanderung zu verhindern, China zum 'aktuellen Manipulator' zu erklären und einen Zoll von 45 % auf chinesische Waren zu erheben sowie aus bestehenden Handelsabkommen, einschließlich der Transpazifischen Partnerschaft (TPP) und der NAFTA, auszusteigen oder diese neu zu verhandeln. Da auch die Demokraten zum Protektionismus neigen - selbst Hillary Clinton sprach sich schließlich gegen die TPP aus, die sie als Außenministerin unterstützt hatte - ist eine protektionistische Koalition im Kongress, die eine Revision der US-Politik anstrebt, trotz des möglichen Widerstands des traditionellen republikanischen Establishments durchaus möglich.⁹² Die Trump-Administration hat sich eindeutig in eine deutlich protektionistischere Richtung bewegt, indem sie Zölle auf Waschmaschinen und Solarpaneele sowie, unter Berufung auf eine Bedrohung der nationalen Sicherheit, auf Stahl und Aluminium eingeführt hat. Bezeichnenderweise wurden ausgewählte Verbündete zunächst von diesen Zöllen ausgenommen, was den unmissverständlichen Eindruck erweckt, dass mit zweierlei Maß gemessen wird, wenn es um bevorzugte Freunde und "Wirtschaftsfeinde" geht. Die Trump-Administration hat auch Strafzölle auf eine Reihe von Einfuhren aus China verhängt und mit noch mehr Zöllen gedroht, falls China Vergeltung übt.

Das Verbot des Verkaufs von Computerchips an den chinesischen Hersteller ZTE deutet ebenfalls darauf hin

das Ausmaß des wirtschaftlichen Wettbewerbs zwischen den beiden Ländern. Der Fall ist natürlich kompliziert. ZTE wurde ursprünglich für den Verkauf regulierter Technologien an den Iran und andere verbotene Märkte bestraft. Das Verbot wurde verhängt, weil sich das Unternehmen nicht an die Bedingungen der früheren Vereinbarung gehalten hatte. Auf Druck Chinas wurde das Verbot dann aufgehoben und ZTE stimmte einer weiteren Geldstrafe zu, was den Zorn sowohl der Demokraten als auch der Republikaner im Kongress erregte, die - da sie sowohl Schutz- als auch Sicherheitsbedenken haben - weiterhin auf einem vollständigen Verkaufsverbot für das Unternehmen bestehen könnten. Unabhängig vom Ausgang dieses Wirrwarrs ist dies ein deutlicher Beweis für die zunehmenden wirtschaftlichen Spannungen zwischen den beiden Großmächten.

Ähnliche Trends sind bei den chinesischen Direktinvestitionen in den Vereinigten Staaten zu beobachten.⁹³ Die chinesischen Direktinvestitionen in den Vereinigten Staaten erreichten in den ersten sechs Monaten des Jahres 2016 einen historischen Höchststand und haben sich im Vergleich zum entsprechenden Vorjahreszeitraum fast verdreifacht. Im Gegenzug wurde eine große Anzahl von Investitionen, insbesondere Fusionen und

92 Zum Scheitern des TPP, siehe Gardiner Harris und Keith Bradsher, "China's Influence Grows in Ashes of the Trans-Pacific Trade Pact: A Rival Deal Gains Traction", *The New York Times*, 20. November 2016. Doch selbst hier könnte das republikanische Establishment ins

Wanken geraten. Siehe Mark Landler, "As Xi Tightens Grip on China, Washington Sees Conflict Ahead", *The New York Times*, 28. Februar 2018.

- 93 Siehe Dustin Tingley, et al., "The Political Economy of Inward FDI: Opposition to Chinese Mergers and Acquisitions", *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 8, No. 1 (2015), S. 27-57.

Übernahmen bestehender US-Firmen werden vom Ausschuss für ausländische Investitionen in den Vereinigten Staaten (CIFUS) intensiver geprüft. Im Februar 2016 berichteten Beamte des CIFUS, dass 68 von 358 geprüften Geschäften China betrafen, womit China das größte Einzelziel der Prüfung war. Mehrere bedeutende Geschäfte wurden abgebrochen, nachdem CIFUS Einwände erhoben hatte.⁹⁴ Unter Präsident Trump ist mit strengeren Prüfungen und mehr Ablehnungen zu rechnen, auch wenn dies bisher noch nicht im Mittelpunkt seiner Tätigkeit stand. Bemerkenswert war jedoch die Blockierung des Übernahmeangebots von Broadcom für Qualcomm, den führenden Hersteller von Telekommunikations-Chips in den USA und Innovator des 5G-Netzes, durch die Regierung. Obwohl Broadcom seinen Sitz in Singapur hat, war dies ein bezeichnendes Zeichen für die Bereitschaft der Regierung, die nationale Sicherheit als Vorwand für ihre wirtschaftsnationalistische Agenda zu nutzen.

Obwohl Präsident Trump einige seiner antiglobalistischen Rhetorik aus dem Wahlkampf abgemildert und China ein "besseres Handelsabkommen" angeboten hat, wenn es ihm bei der Lösung des Nordkorea-Problems hilft, gibt es keinen Zweifel daran, dass die Vereinigten Staaten eine protektionistischere Richtung einschlagen. Es gibt echte Bedenken über die chinesischen Handels- und Investitionspraktiken, die einigen dieser Schritte zugrunde liegen, und sogar einige Anhänger des Freihandels innerhalb der Republikanischen Partei haben die Bemühungen begrüßt, mit Peking "hart ins Gericht zu gehen". Wenn die Strafzölle und die Einstufung Chinas als "Wirtschaftsfeind" nur ein Verhandlungstrick sind, ist dies ein riskanter, aber vielleicht nicht völlig ungerechtfertigter Schritt. Nach Ansicht vieler Kritiker der Regierung wäre es besser, andere Länder, die mit ähnlichen Handels- und Investitionsbeschränkungen gegenüber China konfrontiert sind, insbesondere die Europäer, zu mobilisieren und als geschlossene Front zu verhandeln. Außerdem wäre es besser, über die WTO und ihren Streitbeilegungsmechanismus zu verhandeln. Wenn die Trump-Administration wirklich ein besseres Abkommen mit China aushandeln wollte, wären dies vernünftige erste Schritte gewesen - mit unilateralen Zöllen in der Reserve, falls keine Einigung erzielt werden kann. Dass sie diese Optionen nicht verfolgt hat, deutet darauf hin, dass einfache protektionistische Motive im Spiel sein könnten. Chinesische Befürchtungen, dass sich der US-Markt in Zukunft abschotten könnte, wären nicht unberechtigt.

Gleichzeitig könnte jeder befürchten, dass der andere versucht, eine exklusive oder zumindest privilegierte Wirtschaftszone zu schaffen. Die Vereinigten Staaten befürchten, dass sie von den im Rahmen der BRI entwickelten Märkten ausgeschlossen werden könnten. China könnte nun befürchten, dass die Verbündeten und Freunde der USA bevorzugt behandelt werden. Da sowohl die Vereinigten Staaten als auch China berechnete Befürchtungen hinsichtlich der künftigen wirtschaftlichen Offenheit des jeweils anderen und ihrer Wirtschaftszonen hegen, besteht die Gefahr, dass jeder seine Zone in Erwartung einer Schließung durch den anderen zu schließen beginnt. Trotz des beispiellosen Ausmaßes an gegenseitiger Abhängigkeit könnte sich die offene internationale Wirtschaft schnell auflösen und einen neuen Wettbewerb der Großmächte des 21. Jahrhunderts um exklusive Wirtschaftszonen auslösen.

Schlussfolgerung

Im Gegensatz zu den extremen Ansichten konservativer oder liberaler

H
er
un
ter
ge
la
de
n
vo
n
htt
ps
://
ac
ad
e
mi
c.
ou
p.
co
m/
cji
p/
art
icl
e-
ab
str
ac
t/1
/1
3/
23
7/
50
57
99
2
du
rc
h
ei
ne
n
N
ut
ze
r
de
r
U
ni
ve
rsi
tät
H
ei
de
lb
er
a

Kommentatoren in China oder den Vereinigten Staaten ist weder ein Konflikt noch eine Zusammenarbeit unvermeidlich. Wie die Beziehungen

- 94 Ellen Sheng, "As Chinese Investment in US Increases, So Too Does Scrutiny", *Forbes*, 2. November 2016.

Die künftige Entwicklung Chinas hängt noch sehr stark von den Entscheidungen beider Staaten ab. Wenn sich China in der Praxis zu wirtschaftlicher Offenheit bekennt, wird die Reaktion der USA auf den wachsenden Einfluss Chinas in der Weltpolitik wahrscheinlich wohlwollender und entgegenkommender ausfallen. Wenn die Vereinigten Staaten unter der eher nationalistischen Trump-Administration den Protektionismus ablehnen, wird China weniger Angst haben, seinen wichtigsten Markt zu verlieren. Angesichts des gegenseitigen Misstrauens der USA gegenüber einem China, das sich nicht zur Offenheit innerhalb einer künftigen Wirtschaftszone verpflichten kann, und Chinas gegenüber den Vereinigten Staaten, die selbst protektionistisch werden könnten, ist das Risiko eines Großmachtwettbewerbs jedoch immer gegeben - und wächst.

Was kann jede Großmacht angesichts des Risikos einer wirtschaftlichen Abschottung tun, um die andere zu beruhigen und einen potenziellen Großmacht-Wettbewerb zu vermeiden? Was China betrifft, so sollte Peking zunächst seinen Binnenmarkt nicht nur dem Namen nach, sondern auch in der Praxis liberalisieren. Es sollte die Beschwerden von US-Firmen über nichttarifäre Handelshemmnisse ernst nehmen, insbesondere seine diskriminierenden Praktiken, die inländische gegenüber ausländischen Firmen bevorzugen. Dies würde den Vereinigten Staaten nicht nur ihre wohlwollende Absicht und ihr Engagement für den freien grenzüberschreitenden Waren- und Kapitalverkehr signalisieren, sondern möglicherweise auch die Bindungen zwischen chinesischen Unternehmen und der Regierung verringern, die die politische Manipulation von Marktanreizen fördern.

Zweitens sollte China Investitionskonsortien in Bereichen bilden, in denen es seinen politischen und damit auch wirtschaftlichen Einfluss ausbaut. Anstatt spezielle Nischen für chinesische Firmen und Investoren abzugrenzen, sollte China gemeinsame Unternehmungen mit westlichen Firmen fördern. In Anbetracht seiner prominenten Rolle in den jüngsten politischen Auseinandersetzungen wäre es beispielsweise ein sehr wichtiges Signal seines Engagements für Offenheit, das Südchinesische Meer für Gebote westlicher Firmen oder westlich-chinesischer Investitionskonsortien für Mineralienrechte zu öffnen. China sollte auch gemeinsame ~~haben~~ in Zentralasien und anderen Regionen der BRI fördern. Solche gemeinsamen Unternehmungen wären ein starkes Signal, dass China trotz seines wachsenden Einflusses dem wirtschaftlichen Liberalismus verpflichtet bleibt.

Auf US-amerikanischer Seite sollte die Trump-Administration von Protektionismus im eigenen Land und von präferenziellen Ausnahmen vom Protektionismus absehen, wenn dies notwendig ist. Auch wenn der Präsident die Wählerschaft aus dem Rostgürtel, die ihn unterstützt hat, zufriedenstellen muss, besteht die Gefahr, dass "bessere Abkommen" über Handel und Investitionen zu retali-tären Handelskriegen führen. Die Tatsache, dass ein bestehendes Abkommen aus Sicht der Vereinigten Staaten möglicherweise nicht "perfekt" ist, wird China nicht daran hindern, negative Rückschlüsse auf die künftige Wirtschaftspolitik zu ziehen, wenn solche Pakte aufgegeben werden. Um es noch einmal zu wiederholen: Die Angst vor einer Aufkündigung kann genauso gefährlich sein wie die tatsächliche Aufkündigung. Ein gewisses Maß an Vorsicht seitens der Regierung ist unabdingbar, da die Geschichte zeigt, dass der Weg zu einem Konflikt in der Tat rutschig ist - und durch die aktuellen politischen Stimmungen gut geschmiert wird. Das soll nicht heißen, dass die Vereinigten Staaten nicht die ihnen zur Verfügung stehenden wirtschaftlichen Hebel einsetzen sollten, um einen fairen und gerechten Markt zu schaffen, aber Antidumping- und Devisenvorschriften sollten nur dann

eingesetzt werden, wenn sie begründet und angemessen sind, und nicht nur, um Schutzinteressen zu befriedigen.⁹⁵ Schließlich sollten die Vereinigten Staaten China weiterhin ermutigen, ein "verantwortungsvoller Partner" zu werden. Dazu gehört auch die Beteiligung an chinesischen Initiativen.

95 Schell und Shirk, "Die Politik der USA gegenüber China".

Präsident Obama hat mit seiner Ablehnung der Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank einen potenziell katastrophalen Fehler begangen. Wenn China den Vereinigten Staaten und anderen die Hand reicht, um sich an der Entwicklung internationaler Märkte zu beteiligen, sollten die Vereinigten Staaten in vollem Umfang daran teilhaben.

Schließlich muss jede der Großmächte dieses Jahrhunderts erkennen, dass sie nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch voneinander abhängig sind. Wie in der Physik hat jede Aktion eine entgegengesetzte Reaktion. Die Großmächte müssen ihre Industriepolitik in einem solchen interdependenten System koordinieren. Bislang scheint China immer noch so zu handeln, als sei es eine "kleine" Volkswirtschaft, deren Politik keine Auswirkungen auf die Weltwirtschaft als Ganzes hat. Das Programm China 2025, das auf die Verbesserung der technologischen Fähigkeiten Chinas abzielt, ist eine edle und wichtige Politik, aber es wird eine weitere Schicht des komparativen Vorteils in den Vereinigten Staaten abtragen und eine weitere Runde der Arbeitsplatzverlagerung einleiten. Das Programm wird wenig nützen, wenn Chinas technologischer Fortschritt eine protektionistische Gegenreaktion hervorruft, die den US-Markt für seine Exporte verschließt. China muss nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in politischer Hinsicht vorausdenken. Die Vereinigten Staaten wiederum müssen ihre interne politische Wirtschaft reformieren, um den inter-nationalen Wandel zu bewältigen. Sie müssen ihre Programme zur Umschulung von Arbeitnehmern ausweiten, die Umsiedlung von Arbeitnehmern aus geografischen Gebieten, die von importabhängigen Industrien dominiert werden, in Regionen mit wachsenden Möglichkeiten erleichtern und weiter in Humankapital und Technologie investieren, ihre neuesten Formen des komparativen Vorteils. Protektionismus ist rückwärtsgewandt, um den Status quo zu bewahren. Anstatt an der Vergangenheit festzuhalten, müssen die Vereinigten Staaten, ebenso wie China, in die Zukunft blicken.

In der Weltpolitik ist nichts unvermeidlich. Aber wenn China sich für Offenheit entscheidet und die Vereinigten Staaten den Protektionismus ablegen, können wir vielleicht eine neue Weltordnung schaffen, die Konflikte und Wettbewerb zwischen den Großmächten vermeidet. Der Übergang zwischen Großbritannien und den Vereinigten Staaten ist eine hoffnungsvolle Analogie und nicht völlig unwahrscheinlich. Wirtschaftliche Offenheit erleichtert die Übergabe des Staffelstabs der Führung erheblich. Doch der Aufstieg Chinas im Schatten der schwindenden Macht der USA kann mehr schlecht als recht verlaufen. Beide Seiten der Beziehungen sehen sich mit wichtigen inländischen Wählergruppen konfrontiert, die für besondere wirtschaftliche Privilegien eintreten werden, die die Beziehungen insgesamt gefährden. Aber wie das Beispiel Großbritannien und USA zeigt, gibt es zumindest einen Weg zu getrennten, aber offenen Sphären, die in Zukunft zwei Großmächte beherbergen können. Dies ist wirklich eine Zukunft, die es wert ist, angestrebt zu werden.

Danksagung

Ich bin dankbar für die finanzielle Unterstützung durch das 21st Century China Program an der University of California, San Diego, und für die Kommentare von Jeff Frieden, Steven Lobell, Susan Shirk und zwei anonymen Gutachtern.

H
er
un
ter
ge
la
de
n
vo
n
htt
ps
://
ac
ad
e
mi
c.
ou
p-
co
m/
cjl
p/
art
icl
e-
ab
str
ac
t/1
1/
3/
23
7/
50
57
99
2
du
rc
h
ei
ne
n
N
ut
ze
r
de
r
U
ni
ve
rsi
tät
H
ei
de
lb
er
q