

Verflechtung macht verwundbar

Die EU muss ihre wirtschaftlichen Abhängigkeiten neu denken

Enge Handelsbeziehungen zwischen Staaten verhindern Kriege. Diese Hoffnung hat spätestens Putins Angriff auf die Ukraine widerlegt. Russland setzt die Abhängigkeit der Europäischen Union von Energieimporten als Waffe ein. Doch eine Wende in der EU-Energiepolitik ist möglich – und nötig. Denn auch andere autokratische Staaten verfolgen mit ihren Wirtschaftsbeziehungen geopolitische Ziele.

Grzegorz Lechowski, Monika Köppl-Turyna und Simon Wanka

Der russische Angriff auf die Ukraine zwingt die EU und ihre einzelnen Mitgliedstaaten dazu, ihre wirtschaftspolitischen Beziehungen zu autoritären Mächten weltweit neu auszurichten. Für Deutschland stellt sich insbesondere die Frage nach der Zukunftsfähigkeit der seit Langem etablierten Politik des „Wandels durch Handel“. In Bezug auf Russland brachte diese Strategie vor allem eine tiefe Verflechtung im Energiesektor mit sich. Die billigen Rohstoffe aus Russland sollten das energieintensive Wirtschaftsmodell Deutschlands, und das der EU im Allgemeinen, wettbewerbsfähig machen und es mittelfristig für die neuen klimapolitischen Herausforderungen sichern. Die Hoffnung war außerdem, dass Russland durch die wirtschaftliche Integration zu einem zuverlässigen EU-Partner in Osteuropa würde. Der Ausbruch des Ukraine-Krieges hat die Naivität dieser Vorstellungen offenbart. Die engen wirtschaftlichen Beziehungen haben nicht zu demokratischen Reformen geführt, sondern ganz im Gegenteil den autoritären Kurs Russlands durch den Zufluss ausländi-

schen Kapitals gestärkt. Gleichzeitig hat sich die EU durch die wirtschaftliche Verflechtung für politischen Druck von außen anfällig gemacht. Es liegt jetzt an Deutschland und anderen EU-Ländern, aus dieser Erfahrung Schlüsse für die Zukunft zu ziehen.

Die Vorstellung vom „Wandel durch Handel“ beruht auf der Idee, dass wirtschaftliche Verflechtungen unzuverlässiges Verhalten nicht demokratischer Regime wesentlich eingrenzen können – und dadurch langfristig zur Stabilisierung der liberalen internationalen Ordnung beitragen. Diese Vorstellung kann sich zwar auf wissenschaftliche Literatur stützen, die zahlreiche Belege für einen positiven Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Öffnung und Demokratisierung liefert. Es ist jedoch fraglich, inwiefern der Zusammenhang auch im Fall moderner staatskapitalistischer Wirtschaften wie China oder Russland Bestand hat. Die großen illiberalen Schwellenländer sind schließlich oft in der Lage, die transnationalen Verflechtungen unilateral zu gestalten.

Statt sich einem auf Normen und gemeinsamen Interessen beruhenden Netzwerk anzugliedern, nutzen sie häufig die gegenseitigen Abhängigkeiten für konkrete politische Zwecke aus. Einen neuen Begriff, der diesen politisierten Charakter wirtschaftlicher Beziehungen in der multipolaren Weltordnung wiedergibt, haben vor kurzem die US-amerikanischen Politikwissenschaftler Henry Farrell und Abraham Newman vorgeschlagen. Sie sprechen von *weaponized interdependencies* – also zur Waffe gewandelten Verflechtungen –, die infolge einer mehr oder weniger direkten Beteiligung staatlicher Akteure in Wirtschaftsnetzwerke entstehen. Farrell und Newman schildern konkret, wie einzelne Komponenten transnationaler Wirtschaftsinfrastrukturen – etwa seltene Produktionskapazitäten in globalen Lieferketten oder technologische Knotenpunkte transnationaler Informationssysteme – unter staatlicher Kontrolle zu Instrumenten von geostrategischem Druck und Manipulation werden. Während allerdings liberale Wirtschaftssysteme gewisse institutionelle Barrieren für diese Art der Politisierung setzen, können staatskapitalistische Regime ihre Einflussnahme direkter – und auch viel effektiver – ausüben.

Wie wirtschaftliche Abhängigkeit als Mittel politischen Zwangs ausgenutzt werden kann, zeigt der Fall des Energiesektors in der EU seit dem Ausbruch des Ukraine-Kriegs deutlich. Im Jahr 2021 machten die Importe aus Russland beispielsweise mehr als 40 Prozent des gesamten



Grzegorz Lechowski ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe *Globalisierung, Arbeit und Produktion*. In seiner Forschung befasst er sich mit den Themen *Wirtschaftssoziologie, Industrielle Organisation und Governance* sowie mit *transnationalen Innovations- und Produktionssystemen*. grzegorz.lechowski@wzb.eu

Foto: © WZB/David Ausserhofer, alle Rechte vorbehalten.



Monika Köppl-Turyna ist Universitätsdozentin und Direktorin des Wirtschaftsforschungsinstituts *EcoAustria*. Zu ihren Forschungsschwerpunkten zählen *Öffentliche Finanzen, Verteilungsfragen, Arbeitsmarkt und Fragen der politischen Ökonomie*. monika.koeppl-turyna@ecoaustria.ac.at

Foto: © Fotostudio Weiwurm, alle Rechte vorbehalten.

Gasverbrauchs der EU aus – eine Menge, die kurzfristig nur schwierig zu ersetzen ist. Zugang zu fossiler Energie hängt von geografischen Gegebenheiten ab. Hier zeigt sich ein erster struktureller Nachteil der EU-Länder. Zudem fehlt es in der EU aktuell an strategischer Transportinfrastruktur wie grenzüberschreitenden Verbindungsleitungen (sogenannten Interkonnektoren) oder Terminals für verflüssigtes Erdgas (LNG), die eine schnelle Umleitung auf alternative Importquellen erlauben würde. In Deutschland wurden solche Investitionen im Zusammenhang mit dem umstrittenen Pipeline-Projekt „Nord Stream“ völlig vernachlässigt. Die einseitige Abhängigkeit wird auch dadurch erhöht, dass manche kritischen Elemente des Energieversorgungssystems der EU sich unter Kontrolle russischer Wirtschaftsakteure befinden. So gehören dem russischen Staatskonzern Gazprom beispielsweise strategische Gasspeicherkapazitäten in Deutschland – die der Volkswirtschaft im Prinzip eine Abfederung möglicher Lieferknappheiten erlauben sollten. Ähnliches gilt für den deutschen Ölsektor, in dem russische Wirtschaftsakteure ebenfalls einige Schlüsselressourcen besitzen. Ein weiterer Aspekt der Verwundbarkeit ist die nationale Fragmentierung des EU-Energiemarkts. Da Gaslieferverträge nicht auf EU-Ebene verhandelt werden, konnte Russland in der Vergangenheit seine Quasi-Monopolstellung ausnutzen und durch eine geostrategisch motivierte Preispolitik eine gemeinsame Linie der EU verhindern. Entgegen jeder ökonomischen Logik wurden beispielsweise mit den osteuropäischen Mit-

gliedsländern höhere Gaspreise verhandelt als mit den hochentwickelten Volkswirtschaften Westeuropas.

Drei Ereignisse aus den letzten Monaten veranschaulichen, wie die asymmetrische Abhängigkeit von Russland konkret als Waffe gegen die EU eingesetzt wurde. Zum einen manipulierte Moskau bereits vor seinem Angriff auf die Ukraine die Mengen der Gasproduktion, -abgabe und -speicher, um dadurch die aktuelle Energiekrise in Europa anzuheizen – das zeigte eine Analyse des russischen Energieexperten Vladimir Milov vom Januar 2022. Schon die gegen Ende 2021 europaweit dramatisch steigenden Energiepreise haben die EU-Regierungen unter

„Schon die gegen Ende 2021 europaweit dramatisch steigenden Energiepreise haben die EU-Regierungen unter massiven innenpolitischen Druck gesetzt“

einen massiven innenpolitischen Druck gesetzt. Zweitens reagierte Putins Regime auf die seit dem Kriegsausbruch verabschiedeten EU-Sanktionen mit der Ankündigung, Gaszahlungen nur noch in Rubel zu akzeptieren. Diese Umstellung sollte dem Regime helfen, den dramatischen Fall der russischen Währung aufzuhalten. Drittens kam es vor Kurzem zu Gaslieferstopps gegen Polen und Bulgarien – die bislang radikalste Maßnahme gegen das Engagement der EU im Ukraine-Krieg. Die langfristigen Effekte dieses Lieferstopps sind noch unklar, aber die Art und Weise, wie die zwei Mitgliedstaaten aktuell betroffen sind, zeigt die Prekarität des bestehenden Energiesicherheitskonzepts der EU. Um die Energieversorgung zu sichern, baut Bulgarien zurzeit einen neuen Gas-Interkonnektor mit Griechenland – der eigentlich schon seit ein paar Jahren in Betrieb sein sollte. Polen hat sich seinerseits lange vor dem Ukraine-Krieg für eine geopolitische Neuausrichtung seines Energiesystems entschieden. Dazu gehörten infrastrukturelle Maßnahmen wie der Bau eines eigenen LNG-Terminals oder ein Pipeline-Projekt mit Dänemark und Norwegen. Dass Polen solche Initiativen weitgehend selbstständig entwickelte, hatte mit der langsamen Umsetzung der Pläne für eine gemeinsame EU-Energiesicherheitspolitik zu tun. So hat die EU unter Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker zwar nach der Krim-Annexion 2014 die sogenannte

„Energieunion“ gestartet – mit dem Ziel, ein integriertes Energiesystem, einen Binnenmarkt und Solidaritätsregeln für den Fall einer möglichen Energieknappheit zu etablieren. Doch viele Mitgliedsstaaten waren zu dem Zeitpunkt noch nicht bereit, die Energiewirtschaft im Sinne eines gemeinsamen Interesses zu denken.

Im Gegensatz zu damals scheinen sich die politischen Akteure in der EU momentan größtenteils einig darin zu sein, dass ein fundamentaler Wechsel unabdingbar ist. So definierte die sogenannte „Versailler Erklärung“ vom März 2022 die Beendigung der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffimporten aus Russland als gemeinsames strategisches Ziel der EU. Allerdings bleibt abzuwarten, wie radikal und wie schnell der Wandel tatsächlich eintreten wird. Denn zum einen zeigt sich in der andauernden Debatte über Sanktionen, dass kurzfristige wirtschaftspolitische Abwägungen einzelner Mitgliedstaaten immer noch stärkeres Gewicht haben als langfristige Nutzen für die EU. Hier muss vor allem gesagt werden, dass wegen der Sorge um die nationale Wettbewerbsfähigkeit und die sozialen Folgen einer potenziellen Energiekrise die EU-Sanktionen den Kern des russischen Wirtschaftssystems – den Energiesektor – noch nicht wirklich getroffen haben. Um den Widerstand einzelner Mitgliedstaaten zu überwinden, müsste die EU wahrscheinlich konkretere Vorschläge zur solidarischen Umverteilung der Kosten des energiepolitischen Wechsels machen. Die bisher angekündigten Pläne der EU werfen außerdem mehrere Fragen nach langfristigen geopolitischen Implikationen des Strategiewechsels auf. Der RePowerEU-Plan, dessen Einzelheiten die Kommission am 18. Mai 2022 veröffentlichte, sieht beispielsweise vor, dass die EU sich bereits vor 2030 von russischen Energieimporten löst. Bei dieser Abkopplung sollen zwei relevante Maßnahmen eine zentrale Rolle spielen. Erstens will die EU mittelfristig das russische Gas durch alternative Importquellen – vor allem durch erhöhte LNG-Einfuhren aus Ländern wie USA oder Kanada – ersetzen. Abgesehen von möglichen infrastrukturellen Einschränkungen stellt sich hier allerdings die Frage, wie die EU ihr Vorgehen auf den zunehmend kompetitiven globalen LNG-Märkten organisieren wird. Im Alleingang könnten die EU-Länder, und vor allem die kleineren, Schwierigkeiten haben, sich gegen mögliche internationale Wettbewerber durchzusetzen. Und die von der EU-Kommission aktuell vorgeschlagene Lösung – eine gemeinsame „Energiebeschaffungsplattform“ –

wird das Problem nur bedingt lösen, weil der neue Beschaffungsmechanismus für die Mitgliedsstaaten freiwillig sein soll. Zweitens soll durch einen beschleunigten Ausbau erneuerbarer Energien jegliche Abhängigkeit von fossiler Energie beendet werden. Das Risiko einer geopolitischen Abhängigkeit ist aber auch für erneuerbare Energiesysteme gegeben. So ist die EU derzeit für einen Großteil ihrer Nachfrage nach Photovoltaikzellen oder elektrischen Batterien auf China angewiesen. Beim „grünen“ Wasserstoff will die Kommission bis zu 60 Prozent der Nachfrage durch Importe decken – was wiederum zu einer Verflechtung mit autoritären Regimen führen könnte. Um solche Abhängigkeiten zu vermeiden, sollte die EU daher auch innereuropäische Innovationsprozesse stimulieren und stärker eigene Kapazitäten entwickeln.

Abzuwarten bleibt, welche wirtschaftspolitischen Schlüsse die EU-Länder aus dem Ukraine-Krieg ziehen werden. Im eigenen geostrategischen Interesse sollten sie aber erstens den aktuellen Diskurs der Energiewende durch ein geopolitisches Konzept ergänzen, das die Risiken der asymmetrischen Abhängigkeit von autoritären Regimen ernst nimmt. Zweitens muss die Umsetzung eines solchen Konzepts gesamt-europäisch gedacht werden. Sonst laufen wir Gefahr, dass sich das Szenario der gescheiterten Energieunion von 2014 wiederholen wird. Drittens muss die Entscheidung über die geopolitische Neuausrichtung des EU-Energiesystems mögliche langfristige makroökonomische Implikationen für einzelne Volkswirtschaften berücksichtigen. Denn der Ausfall von billigen Energieimporten aus Russland wird die Zukunftsfähigkeit energieintensiver Wirtschafts-



Simon Wanka ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Globalisierung, Arbeit und Produktion. Er forscht am WZB zu nationalen Innovationssystemen mit dem Schwerpunkt Künstliche Intelligenz im Industriekontext. simon.wanka@wzb.eu

Foto: © WZB/privat, alle Rechte vorbehalten.

modelle von Ländern wie Deutschland, Österreich oder Polen, die größtenteils auf die Fertigungsindustrie orientiert sind, vor neue Herausforderungen stellen. Zuletzt ist anzumerken, dass die aktuelle Krise auch die Chance eines noch tieferen geostrategischen Wandels der EU bietet. Die politische Aufmerksamkeit kann und muss auch auf andere Fälle von zu enger wirtschaftlicher Verflechtung mit autoritären Regimen gerichtet werden. Schon jetzt sind staatskapitalistische Akteure – etwa chinesische Technologiekonzerne oder Regierungsbehörden – an vielen für die EU strategisch wichtigen globalisierten Märkten, Lieferketten oder technologischen Infrastrukturen beteiligt. Sie nutzen dies, um eigene geopolitische Interessen zu verfolgen. ●

Literatur

Collins, Gabriel J.D.: Russia's Use of the „Energy Weapon“ in Europe. Issue Brief, 07.18.17. Rice University's Baker Institute for Public Policy 2017.

Eichengreen, Barry/Leblang, David: „Democracy and Globalization“. In: Economics & Politics, 2008, Jg. 20, H. 3, S. 289-334.

Farrell, Henry/Newman, Abraham L.: „Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion“. In: International Security, 2019, Jg. 44, H. 1, S. 42-79.

Gertz, Geoffrey/Evers, Miles M.: „Goeconomic Competition: Will State Capitalism Win?“ In: The Washington Quarterly, 2020, Jg. 43, H. 2, S. 117-136.

Milov, Vladimir: „European Gas Price Crisis: Is Gazprom Responsible?“ In: European View, 2022, Jg. 21, H. 1, S. 66-73.

Der Text ist gemäß der Creative-Commons-Lizenz CC BY 4.0 nachnutzbar: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>