



# Strategische Außenwirtschaftspolitik 2030 – Wie kann Österreich Geoökonomie Konzepte nützen?

**Gabriel Felbermayr, Yvonne Wolfmayr  
(Projektleitung), Susanne Bärenthaler-Sieber,  
Michael Böheim, Elisabeth Christen,  
Klaus Friesenbichler, Bettina Meinhart,  
Birgit Meyer, Atanas Pekanov, Franz Sinabell**

---

Wissenschaftliche Assistenz: Irene Langer,  
Ursula Glauning, Kathrin Hofmann,  
Nicole Schmidt-Padickakudy,  
Cornelia Schobert, Johannes Stattmann

Oktober 2022

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

# Strategische Außenwirtschaftspolitik 2030 – Wie kann Österreich Geoökonomie Konzepte nützen?

**Gabriel Felbermayr, Yvonne Wolfmayr (Projektleitung),  
Susanne Bärenthaler-Sieber, Michael Böheim,  
Elisabeth Christen, Klaus Friesenbichler, Bettina Meinhart,  
Birgit Meyer, Atanas Pekanov, Franz Sinabell**

**Oktober 2022**

---

**Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung  
Im Auftrag des Bundeskanzleramtes**

Begutachtung: Guntram Wolff (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik)  
Wissenschaftliche Assistenz: Irene Langer, Ursula Glauningner, Kathrin Hofmann,  
Nicole Schmidt-Padickakudy, Cornelia Schobert, Johannes Stattmann (WIFO)

Chinas wachsende politische und wirtschaftliche Bedeutung, das steigende Misstrauen und die Systemrivalität zwischen den USA und China, gepaart mit der abnehmenden Bedeutung globaler Institutionen wie der WTO erfordern ein stärker geostrategisches Handeln der EU. Die COVID-19-Pandemie sowie der Russland-Ukraine-Krieg haben die mögliche Verwundbarkeit internationaler Lieferketten durch zu starke Abhängigkeit von einzelnen Lieferländern vor Augen geführt und die Dringlichkeit für Anpassungen noch verstärkt. Die notwendige geoökonomische Neuausrichtung hat bereichsübergreifenden Charakter und verlinkt Außenwirtschaftspolitik mit außen- und sicherheitspolitischen Interessen, aber auch mit den Zielen der Industriepolitik, Klima- und Energiepolitik, Währungs- und Finanzmarktpolitik bis hin zur Entwicklungspolitik. Sie stellt große und neue Anforderungen an die Wirtschaftsdiplomatie, das Design wirtschaftspolitischer Instrumente, die Koordination zwischen nationalen und internationalen Akteuren und die Abwägung diverser Zielsetzungen aus den unterschiedlichen Politikbereichen. Die Studie beschreibt die wichtigsten geoökonomischen Trends sowie die damit zusammenhängenden Herausforderungen und leitet daraus wichtige strategische Leitlinien sowie wirtschaftspolitische Handlungsoptionen für die EU und Österreich ab.

2022/3/S/WIFO-Projektnummer: 22029

© 2022 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,  
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • <https://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 70 € • Kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/69805>

<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
<b>Verzeichnis der Übersichten</b>	<b>IV</b>
<b>Verzeichnis der Abbildungen</b>	<b>IV</b>
<b>Executive Summary (deutsch)</b>	<b>1</b>
<b>Executive Summary (englisch)</b>	<b>5</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>9</b>
<b>2. Internationale Handelspolitik</b>	<b>11</b>
2.1 Offene strategische Autonomie als Eckpfeiler der neuen handelspolitischen Strategie	11
2.2 Die Untersuchungsschritte	13
2.3 Wirtschaftliche Vorteile durch internationale Arbeitsteilung und den EU-Binnenmarkt	13
2.3.1 Die Vorteile internationaler Arbeitsteilung	13
2.3.2 Multilaterale Handelsliberalisierung: wirtschaftliche Erfolge durch GATT und WTO	16
2.3.3 Effekte und Potenziale des europäischen Binnenmarktes	19
2.3.4 Harmonisierung von Vorschriften und Normen im EU-Binnenmarkt und der "Brussels Effect"	24
2.4 Trends im Welthandel und den handelspolitischen Rahmenbedingungen	27
2.4.1 Verlangsamung der Globalisierung und Verkürzung der Wertschöpfungsketten	27
2.4.2 Steigender Protektionismus und Verstärkung nicht-handelsspezifischer Ziele in Handelsabkommen	28
2.4.3 Vermehrter Einsatz von Wirtschaftssanktionen	30
2.5 Die Weltwirtschaft im Umbruch	32
2.5.1 EU, USA und China: Verschiebungen im wirtschaftlichen Kräfteverhältnis	32
2.5.2 EU, USA und China: die wirtschaftliche Verflechtung	35
2.5.3 Die Märkte mit den höchsten Exportpotenzialen für die EU und Österreich	38
2.5.4 Entkoppelung zwischen Ost und West?	40
2.6 Handelspolitische Instrumente, spieltheoretische Grundlagen der Handelspolitik und das Netzwerk der EU-Freihandelsabkommen	47
2.6.1 Instrumentenset	47
2.6.2 Spieltheoretische Grundlagen der Handelspolitik: die Rolle der WTO, von FTAs und Sanktionen/Drohungen	50
2.6.3 Das Freihandelsnetzwerk der EU	52
2.7 Handlungsoptionen und Bewertung handelspolitischer Maßnahmen	58
2.7.1 Europäische Integration am Prüfstand: EU-Erweiterungspolitik und Neuorientierung der Beziehung der EU zu den europäischen Nachbarn	58
2.7.2 Strategische Partner in Übersee	70
2.7.3 Internationale Investitionen und Investitionsschutz	81
2.7.4 Reform der WTO und Weiterentwicklung offener, plurilateraler Abkommen	87
2.7.5 Neue handelspolitische Instrumente der EU	90
2.7.6 Funktionieren des europäischen Binnenmarktes und die Zukunft des "Brussels Effects" – Möglichkeiten und Grenzen	101
2.8 Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen	102

2.8.1	Zusammenfassung	102
2.8.2	Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen	106
<b>3.</b>	<b>Industriepolitik</b>	<b>111</b>
3.1	Ausgangslage	111
3.1.1	Das Konzept einer (offenen) strategischen Autonomie als Grundlage für eine strategische Industriepolitik	111
3.1.2	Der Zielkonflikt zwischen Resilienz und Effizienz	113
3.1.3	Lieferverflechtungen und Importabhängigkeit	115
3.1.4	Digitale Souveränität	117
3.1.5	Technologische Souveränität	119
3.2	Strategisches industriepolitisches Ziel: Faire Wettbewerbsbedingungen in einem globalen Wirtschaftsraum als Grundlage für einen wettbewerbsfähigen und resilienten europäischen Binnenmarkt	120
3.3	Handlungsoptionen und Instrumente	122
3.3.1	Industriepolitische Fokalfpunkte eines Konzepts der strategischen Autonomie	122
3.3.2	Bausteine einer strategischen europäischen Industriepolitik	127
3.4	Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen	143
<b>4.</b>	<b>Energie- und Klimapolitik</b>	<b>145</b>
4.1	Die Verflechtung von Energie- und Klimapolitik	145
4.2	Der internationale Kontext der Klima- und Umweltpolitik der EU	148
4.3	Kernelemente der Energiepolitik der EU und ihre geoökonomische Dimension	153
4.4	Geoökonomische Herausforderungen der EU-Energie- und Klimapolitik	155
4.5	Verlagerungen von Produktportfolios und Handelsströmen durch die grüne Transformation	161
4.6	Empfehlungen zur Bewältigung geoökonomischer Herausforderungen der EU-Energie- und Klimapolitik	164
4.7	Herausforderungen und spezifische Vorschläge für Österreich	166
<b>5.</b>	<b>Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit</b>	<b>168</b>
5.1	Ausgangslage	168
5.1.1	Positionierung des Beitrags	168
5.1.2	Trends und Dynamiken der EZA Vergabe	170
5.2	Ziele und Interessen der Entwicklungspolitik	172
5.2.1	EZA als Außenwirtschaftsinstrument	172
5.2.2	Chinas "neue Seidenstraße"	173
5.2.3	"Global Gateway" der europäischen Entwicklungspolitik	175
5.2.4	"Build back better world" der G7	175
5.2.5	Ziele der österreichischen Entwicklungspolitik	176
5.3	Handlungsoptionen	177
5.3.1	Abstimmung des geopolitischen Zielbündels mit dem Instrumentenmix	177
5.3.2	Die europäische Institutionenarchitektur	177
5.3.3	Bündelung der Mittel auf europäischer Ebene	179
5.3.4	Multilaterale Entwicklungsbanken	179
5.3.5	Österreichische Ansatzpunkte: Instrumentenmix, Akteure und Zielerreichung	180
5.4	Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen	180

<b>6.</b>	<b>Die Rolle der Wirtschaftsdiplomatie, des Kultursektors und der Migrationsnetzwerke</b>	<b>182</b>
6.1	Einleitung	182
6.2	Wirtschaftsdiplomatie	182
6.3	Kultursektor	185
6.4	Schlussfolgerungen	187
<b>7.</b>	<b>Das internationale Währungssystem und die Rolle des Euro</b>	<b>188</b>
7.1	Stabilität des Internationalen Währungssystems während der COVID-19-Pandemie	188
7.2	Die Zukunft des internationalen Währungssystems (IMS)	189
7.3	Die internationale Rolle des Euro und die Architektur der WWU	192
7.3.1	Ein Vergleich zum US-Dollar	192
7.3.2	Institutionelle Veränderungen zur Stärkung der Rolle des Euro	193
7.3.3	Risikoteilung und weitere WWU-Integration aus der Länderperspektive Österreichs	195
7.4	Digitale Währungen der Zentralbank	203
7.4.1	Neue Herausforderungen und neue Rolle der Zentralbank durch digitale Währungen	203
7.4.2	Digitale Zentralbankwährungen als öffentliche Alternative zu privaten Digitalwährungen	205
7.4.3	Mögliche Ausgestaltung digitaler Zentralbankwährungen	206
7.4.4	Notwendige Schritte zu einer möglichen Einführung digitaler Währungen	207
7.5	Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen	207
<b>8.</b>	<b>Zusammenfassung und Schlussfolgerungen</b>	<b>210</b>
8.1	Geoökonomische und weltwirtschaftliche Trends	210
8.2	Die Herausforderungen geoökonomischen Handelns	213
8.3	Strategische Leitlinien und Handlungsoptionen für die EU und Österreich	214
8.3.1	Regelbasierte Gestaltung des globalen Wettbewerbs	214
8.3.2	Strategische Industriepolitik zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit im Zuge der digitalen Transformation	215
8.3.3	Wirtschaftspolitik mit Resilienzfokus	216
8.3.4	Schwerpunkt grüne Transformation: Wettbewerbsfähigkeit und Widerstandsfähigkeit durch gesicherten Zugang zu kritischen Rohstoffen und Energie	217
8.3.5	Vorreiter in Klimafragen	218
8.3.6	Ausbau der geopolitischen Reichweite und der globalen Rolle der EU	219
8.3.7	Erweiterte Rolle für die Wirtschaftsdiplomatie und institutionelle Herausforderungen	223
<b>9.</b>	<b>Literaturhinweise</b>	<b>225</b>

## Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 2.1:	Mitgliedschaft und Erweiterungen: EU, Euro-Raum und Schengen, 1957 bis 2022.....	19
Übersicht 2.2:	Effekte unterschiedlicher Integrationsstufen auf Produktion und Exporte .....	20
Übersicht 2.3:	Märkte mit den höchsten Exportpotenzialen für die EU und Westeuropa und Österreich.....	39
Übersicht 2.4:	Handels- und Realeinkommenseffekte einer Entkoppelung von Ost und West .....	47
Übersicht 2.5:	Überblick der handelspolitischen Instrumente .....	48
Übersicht 2.6:	Integrationsstufen von präferenziellen Handelsabkommen .....	54
Übersicht 2.7:	Handelsbeziehungen der EU und Österreichs mit neuen und künftigen Freihandelspartnern.....	57
Übersicht 2.8:	Zeitplan im EU-Beitrittsprozess seit 2003.....	64
Übersicht 3.1:	Diversifikation der Einfuhrquellen Österreichs auf detaillierter Produktebene im Jahr 2021 .....	116
Übersicht 3.2:	Key Enabling Technologies (KETs) .....	124
Übersicht 3.3:	Spitzentechnologien im Rahmen der Advanced Technologies for Industry (ATI) .....	125
Übersicht 3.4:	Die 20 Schlüsseltechnologien mit den höchsten Werten des Gesamtindex zur Importabhängigkeit.....	125
Übersicht 4.1:	Fahrplan der EU-Klimapolitik .....	151
Übersicht 4.2:	Gestaltungselemente des europäischen Grenzausgleichsmechanismus CBAM.....	158
Übersicht 5.1:	Schätzungen des Ausmaßes der "Neuen Seidenstraße" .....	174

## Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 2.1:	Realeinkommensgewinne (%) durch Handel relativ zur Autarkie, 2014.....	14
Abbildung 2.2:	Wohlfahrtseffekte einer Entkoppelung von Lieferketten: weltweite versus Entkoppelung mit Ausnahme der EU-internen Lieferverflechtungen im Vergleich.....	16
Abbildung 2.3:	Entwicklung von GATT/WTO-Mitgliedschaft und Handelsvolumen .....	17
Abbildung 2.4:	Durchschnittliche jährliche Veränderung des Handels vor und nach dem GATT/WTO-Beitritt nach Weltregionen .....	18
Abbildung 2.5:	Wohlfahrtseffekte der Auflösung unterschiedlicher europäischer Integrationsstufen nach Mitgliedstaaten .....	21
Abbildung 2.6:	Handelspotenziale einer verbesserten Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie .....	23
Abbildung 2.7:	Sektorale Adaption von EU-Normen in Drittländern im Jahr 2021 .....	25
Abbildung 2.8:	Adoption von EU-Standards von EU-Beitrittskandidaten und potenziellen EU-Beitrittskandidaten.....	26
Abbildung 2.9:	Index der Gütermarktglobalisierung.....	27
Abbildung 2.10:	Importierte Wertschöpfung im Export, 2005 bis 2018.....	27
Abbildung 2.11:	Bedeutung der handelsverzerrenden Maßnahmen 2009 bis 2021 .....	29
Abbildung 2.12:	Entwicklung der Legalisierung von Nicht-Handelszielen in EU-Abkommen.....	30
Abbildung 2.13:	Anzahl der Sanktionsregime in Kraft nach offiziellem Ziel, 1950 bis 2019 .....	31

Abbildung 2.14: Entwicklung und Bedeutung verschiedener Sanktionsarten, 1950 bis 2019 .....	32
Abbildung 2.15: Bedeutung der EU, USA und Chinas in der Weltwirtschaft.....	33
Abbildung 2.16: Bedeutung einzelner Weltregionen in der Weltwirtschaft .....	34
Abbildung 2.17: Anteile am Welthandel von Gütern und Dienstleistungen .....	34
Abbildung 2.18: Anteile am Welthandel von Gütern .....	35
Abbildung 2.19: Bilaterale Leistungsbilanz der EU und USA mit den wichtigsten Partner- ländern, 2021 .....	36
Abbildung 2.20: Leistungsbilanzsaldo der EU und USA mit China, 2015 bis 2022.....	37
Abbildung 2.21: Exportpotenziale der EU und Westeuropas, Chinas und der USA in unterschiedlichen Weltregionen.....	38
Abbildung 2.22: Abstimmungsverhalten Chinas, Russlands, der USA und der EU in der UN-Generalversammlung, 1946-2021 .....	42
Abbildung 2.23: Abstimmungsverhalten Chinas, Russlands, der USA und der EU in der UN-Generalversammlung, 1946-2021 .....	43
Abbildung 2.24: Warenhandel Russlands mit der EU und China .....	44
Abbildung 2.25: Bedeutung der EU, Russlands und Chinas im Außenhandel ausgewählter osteuropäischer Länder .....	45
Abbildung 2.26: Direktinvestitionsbestände der EU, Russlands und Chinas in ausgewählten osteuropäischen Ländern.....	45
Abbildung 2.27: Realeinkommenseffekt einer Entkoppelung der BRIC vom Westen in ausgewählten Ländern .....	46
Abbildung 2.28: Nutzung handelspolitischer Instrumente weltweit und im Vergleich der drei Wirtschaftsräume EU, USA und China .....	49
Abbildung 2.29: Das EU-Freihandelsnetzwerk .....	53
Abbildung 2.30: Entwicklung der europäischen Freihandelsabkommen .....	55
Abbildung 2.31: BIP pro Kopf der Westbalkanländer zu laufenden Kaufkraftparitäten, 2000 – 2021 .....	65
Abbildung 2.32: Chinas Handelsoffenheit de facto und de jure .....	74
Abbildung 2.33: Handelsblöcke im pazifischen Raum .....	79
Abbildung 2.34: Österreichische Bestände aktiver und passiver Direktinvestitionen nach Regionen.....	83
Abbildung 2.35: Österreichische Bestände aktiver Direktinvestitionen nach Sektoren, 2019/2021 .....	84
Abbildung 2.36: Verteilung der geschätzten Effekte von IFV auf Auslandsdirektinvesti- tionen .....	85
Abbildung 2.37: Anzahl protektionistischer Maßnahmen auf den öffentlichen Beschaffungsmärkten (kumulativ) 2009 bis 2022 .....	95
Abbildung 2.38: Vergaben im öffentlichen Beschaffungswesen Österreichs und der EU, 2006 bis 2020.....	95
Abbildung 2.39: Umsetzung von Konzepten der verantwortungsvollen Unternehmens- führung nach Exportintensität .....	100
Abbildung 3.1: Das Konzept der offenen strategischen Autonomie .....	112
Abbildung 3.2: Globalisierungsgrad vs. Effizienz/Resilienz von Wertschöpfungsketten.....	113
Abbildung 3.3: Geographische Konzentration des Außenhandels .....	115
Abbildung 3.4: Geographische Konzentration der Importe Österreichs – Extra-EU und Intra-EU im Vergleich .....	116

Abbildung 3.5: Offenbarte komparative Vor- und Nachteile bei digitalen Technologien für ausgewählte Länder und Regionen 2017-2019 .....	118
Abbildung 3.6: Lieferländer von kritischen Rohstoffen an die EU .....	123
Abbildung 3.7: Kritische Rohstoffe, Technologien und strategische Wirtschaftssektoren .....	123
Abbildung 3.8: KETs 4.0.....	124
Abbildung 3.9: Länderstruktur der Importe importabhängiger Produkte nach Technologieklassen, 2018 .....	126
Abbildung 3.10: Made in China 2025:Treiber und Schlüsselsektoren .....	130
Abbildung 3.11: Made in China 2025: Zielmarktanteile chinesischer Unternehmen .....	131
Abbildung 3.12: Made in China 2025: Indikatoren zur Erfolgsmessung .....	132
Abbildung 4.1: Brutto-Energieaufkommen in der EU nach Herkunft im Jahr 2020 in % .....	145
Abbildung 4.2: Anteil der Energieversorgung an den Emissionen von Kohlendioxid in der EU .....	147
Abbildung 4.3: Elemente des EU-Klimagesetzes und deren Zusammenhänge .....	148
Abbildung 4.4: Die in international gehandelten Gütern enthaltenen Emissionen pro Kopf und deren Handelsströme .....	157
Abbildung 4.5: Kennzahlen zu Lagerstätten (a), Abbau (b) und Verarbeitung (c) von Seltenen Erde-Elementen und damit im Zusammenhang stehenden Patenten (d) .....	162
Abbildung 4.6: Geplante und angekündigte Elektrolyseur-Installationen bis 2030 und ihr Anteil an den erforderlichen Erweiterungen, 2021-2030 .....	163
Abbildung 5.1: Sektorale Verteilung der österreichischen bilateralen EZA .....	169
Abbildung 5.2: Bilaterale EZA Auszahlungen im internationalen Vergleich.....	170
Abbildung 5.3: Geographische Verteilung der Österreichischen EZA.....	171
Abbildung 5.4: Entwicklung der österreichischen Aid for Trade (AFT) .....	172
Abbildung 6.1: Instrumente der Wirtschaftsdiplomatie .....	183
Abbildung 7.1: Volatility Index (VIX) und US-Dollar-Euro-Wechselkurs seit Anfang 2022 .....	191
Abbildung 7.2: Fakturierung der Euro-Raum-Länder im Güter- und Dienstleistungshandel außerhalb des Euro-Raums in Euro .....	193
Abbildung 7.3: Grubel-Lloyd-Index für Österreich nach SITC2-Kategorien .....	196
Abbildung 7.4: Korrelationen zwischen gesamtwirtschaftlicher Nachfrage- und Angebotsschocks in Österreich und dem Euro-Raum .....	197
Abbildung 7.5: Staatsverschuldung in Österreich, Deutschland und dem Euro-Raum.....	198
Abbildung 7.6: Zinszahlungen des Staates in Österreich, Deutschland und dem Euro-Raum .....	198
Abbildung 7.7: Sekundärmarktrenditen für Staatsanleihen mit 10-jähriger Laufzeit in Österreich und im Euro-Raum, 2020 bis 2022 .....	199
Abbildung 7.8: Sekundärmarktrenditen für Staatsanleihen mit 10-jähriger Laufzeit in Österreich und dem Euro-Raum seit 2000.....	199
Abbildung 7.9: Produktionsverluste in Verbindung mit einem russischen Lieferstopp von Gas: 12 Monate im Voraus.....	201
Abbildung 7.10: Makroökonomische Auswirkungen einer russischen Erdgasabschaltung auf die EU-Länder .....	201
Abbildung 7.11: Europäische Abhängigkeit von russischem Gas .....	202

## Executive Summary (deutsch)

Tiefgreifende Umbrüche in der Weltwirtschaft erfordern ein stärker geostrategisches Handeln der Europäischen Union und ihrer Mitglieder sowie eine zielgerichtete Anpassung der wirtschaftspolitischen Instrumente. In diesem Zusammenhang gewinnen geoökonomische Konzepte an Bedeutung. Diese versuchen mittels Außen-, Handels-, Technologie-, Finanz- oder Energiepolitik strategische Ziele zu erreichen. Im Fokus stehen geopolitische Entwicklungen, wie der wirtschaftliche und technologische Aufholprozess Chinas und die damit verbundenen Anspannungen im Indopazifik sowie gegenüber den Vereinigten Staaten oder der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine, wodurch das Augenmerk auf sicherheitspolitische Fragen und die Abhängigkeit bzw. die Versorgungssicherheit mit kritischen Rohstoffen, Materialien und Energie gerichtet wurde. Gleichzeitig sehen sich die Volkswirtschaften der Notwendigkeit zur ökologischen und digitalen Transformation in einem immer intensiveren technologischen weltwirtschaftlichen Wettbewerb gegenüber. Schließlich werden die protektionistischen Bestrebungen, die bereits mit der COVID-19-Pandemie an Schwung gewannen, durch die aktuellen Entwicklungen verstärkt. Zugleich werden geoökonomische Instrumente zunehmend eingesetzt, um einseitige Interessen durchzusetzen. Diese Ausgangslage und die darauf basierenden Entwicklungen setzen auch Österreich zunehmend unter Druck. Aus diesem Grund ist es für Österreich wichtig, die eigene Position zu stärken, strategische Vorausschau zu betreiben und Strategien für die Zukunft im Rahmen der europäischen Neuausrichtung anzupassen.

Im Zentrum der außenwirtschaftspolitischen Neuausrichtung der EU steht das **Konzept der "offenen strategischen Autonomie"**. Mit diesem soll die Souveränität in der Wahl politischer Prioritäten und strategischer Schwerpunkte gesichert werden. Zugleich ermöglicht dieses die Fähigkeit auf unkooperatives und nicht regelbasiertes Verhalten von Handelspartnern zu reagieren und dabei gleichzeitig "offen" und in engem Austausch mit internationalen Partnern zu bleiben. Das Konzept verknüpft die Wirtschafts- mit der Außen- und Geopolitik und setzt auf ein vielschichtiges Zielbündel, das unterschiedliche Politikbereiche betrifft. Eine besondere Herausforderung stellt dabei der Umgang mit unvermeidbaren Zielkonflikten dar. Diese müssen erkannt und eine klare strategische Linie zur Priorisierung der Ziele definiert werden. Dies stellt beträchtliche Anforderungen an die Koordination der nationalen Akteure sowie an die zwischenstaatliche Abstimmung innerhalb der EU. Parallel zur Anpassung handelspolitischer Instrumente ist es notwendig, die Instrumente der Außen- und Sicherheitspolitik auf EU-Ebene zu stärken. Dazu zählt auch, dass die EU ihre außen- und sicherheitspolitische Schlagkraft durch effektive Entscheidungsmechanismen erhöht.

Diesbezüglich kommt der **Unterstützung der regelbasierten Gestaltung des globalen Wettbewerbs** eine entscheidende Rolle zu. Die internationalen Regeln und Sanktionsmechanismen der WTO, aber auch Vereinbarungen in Handelsabkommen der EU, sind ein Grundpfeiler regelbasierter Handelspolitik. Darüber hinaus erweitert die EU ihr außenwirtschaftliches Instrumentarium und stärkt Sanktionsmechanismen, um kooperatives, regelbasiertes Verhalten von EU-Handelspartnern anzuregen bzw. auf opportunistisches Verhalten zu reagieren. Vermehrt geht es dabei nicht nur um die Einhaltung handelspolitischer Regeln, sondern auch um die Durchsetzung von Regeln des Völkerrechts, von Nachhaltigkeitszielen oder um die Abwehr von wirtschaftlichem Zwang. Zu den neuen Instrumenten zählen das International Procurement Instrument (IPI), die

Richtlinie zur unternehmerischen Sorgfaltspflicht (CSDD) sowie das Anti-Subventionsinstrument. Auch das Förderprogramm für bedeutende Projekte von gemeinsamem europäischem Interesse (IPCEI) und die Anpassung des EU-Beihilferahmens sind Teile des Maßnahmenmix. Andere derzeit diskutierte Instrumente sind das Anti-Coercion-Instrument (ACI) und der CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM).

Die mit den neuen Instrumenten verbundene Gefahr von Protektionismus und Eskalationsspiralen stellt große Herausforderungen an das **Design der Instrumente und die glaubwürdige Androhung von Sanktionen**. Bereits die Drohung mit Sanktionen sollte ausreichen, um politische Ziele zu erreichen. Die wichtigste Voraussetzung dafür ist die Attraktivität des gemeinsamen Marktes der EU. Sanktionsmaßnahmen können dabei sowohl den Import als auch den Export von Waren oder Dienstleistungen betreffen – immer geht es aber darum, den Zugang zum Binnenmarkt (für ausländische Käufer – über Exportverbote – und Verkäufer – über Importverbote) zielgerichtet und strategisch einzuschränken. Im aktuellen Sanktionsregime gegen Russland sind z. B. Exportrestriktionen von Hochtechnologie ein wirksames Mittel, um gezielt die Rüstungsindustrie, die Flugzeugindustrie und andere zivile Wachstumsbranchen zu hemmen. Sanktionen sind aber auch mit wirtschaftlichen Kosten für das Sendeland verbunden. Dies erfordert die evidenzbasierte Abwägung des Einsatzes der Instrumente und der Maßnahmen auf der Grundlage von ökonomischer Theorie und rezenten empirischen Daten und Analysen ("trade policy intelligence"). Mechanismen zum Ausgleich ungleich verteilter Kosten von Sanktionsmaßnahmen zwischen Mitgliedstaaten könnten Entscheidungsprozesse in der Sanktionspolitik der EU erleichtern und unterstützen.

Die **Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit und die Förderung von Schlüsseltechnologien** sind weitere wichtige strategische Fokuspunkte geoökonomischer Konzepte. Im internationalen Vergleich zeigen die EU und Österreich ausgeprägte Schwächen und zum Teil hohe Abhängigkeiten von Anbietern außerhalb der EU bei digitalen Technologien. Investitionen in Forschung und Entwicklung, Innovationen und die Qualifikation des Humankapitals sind unerlässlich, um diesen Schwächen zu begegnen. Im Rahmen einer wettbewerbsorientierten Industriepolitik bleibt die EU skeptisch in Bezug auf europäische Schlüsselunternehmen ("European Champions"), wenn diese durch wettbewerbsverzerrende Fusionen herbeigeführt werden, hat aber mit der IPCEI-Förderschiene einen wichtigen Schritt zur Förderung von Schlüsseltechnologien gesetzt. Eine stärkere Beteiligung österreichischer Unternehmen an den IPCEI ist dringend zu empfehlen ebenso wie die Unterstützung von Initiativen zu einer verbesserten Risikokapitalfinanzierung, einer verstärkten Förderung "radikaler Innovationen", die komplett neue Märkte entstehen lassen, wie z. B. das Internet oder GPS, oder zur Weiterentwicklung der "European Defense Agency" (EDA), eine mit der US Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) vergleichbare Agentur, um Synergien in der technologischen Entwicklung zwischen dem militärischen und zivilen Bereich stärker zu fördern.

Eine **Wirtschaftspolitik mit Resilienzfokus** kann einseitige Abhängigkeiten vermeiden und den Zugang zu kritischer Infrastruktur, Produkten, Rohstoffen und Energie sichern. Die Zentralität der Resilienz findet sich auch in der jüngst angepassten österreichischen Außenwirtschaftsstrategie wieder. Die Förderung von Produktionsansiedlungen und Rückverlagerungen von Produktion (auch nach Österreich) kann dabei nur sehr selektiv und auf Basis komparativer

Wettbewerbsvorteile und Kosten-Nutzen-Abwägungen erfolgen und erfordert die enge Abstimmung und Kooperation der EU-Partner. Die Diversifizierung der Versorgungsquellen bei kritischen Rohstoffen sollte vor allem über Handelsabkommen sowie unter Ausnutzung der Instrumente der Wirtschaftsdiplomatie ("supply chain intelligence") und der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) erfolgen. Energiepartnerschaften, die die Versorgung mit nachhaltig hergestelltem Wasserstoff oder anderen erneuerbaren Energieträgern langfristig absichern, sind von besonderer Bedeutung. Auch Initiativen, die das Potenzial zur Erzeugung erneuerbarer Energien in bisherigen öl- und erdgasexportierenden Ländern unterstützen, würden ein diversifiziertes Angebot auch für Österreich sichern. Darüber hinaus könnten höhere Recyclingmengen und eine rasche Verwirklichung der Kreislaufwirtschaft, oder auch die erhöhte Beteiligung an der IPCEI-Förderschiene zur Vermeidung hoher Importabhängigkeiten beitragen. Vor allem im Hinblick auf kritische Infrastrukturen ist es empfehlenswert, Kernkompetenzen zu definieren, die aus volkswirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Gesichtspunkten jedenfalls innerhalb der EU vorhanden und jederzeit abrufbar sein sollten. Darüber hinaus spielt die Frage von Verfügungsrechten bei Ausgliederungen oder Übernahmen bei kritischen Infrastrukturen eine große Rolle. Die FDI-Screening-Verordnung der EU ist hier von besonderer Relevanz und ist mit dem Investitionskontrollgesetz in Österreich bereits umgesetzt.

Die geoökonomische Rolle und Verhandlungsmacht der EU (und Österreichs) sind von der **Tiefe, Dynamik und Größe des EU-Binnenmarktes** abhängig, aber auch von dessen Stabilität, Rechtssicherheit und Resilienz. Nur so wird der Zugang zum Binnenmarkt zu einem wichtigen Trumpf in der Anwendung der außenwirtschaftspolitischen Instrumente und der neuen Sanktionsmechanismen. Dabei geht es einerseits um die Möglichkeit in Europa wichtige Vorprodukte (Hochtechnologie) zu beschaffen, und andererseits durch Exporte die eigenen Produkte abzusetzen. Die Vollendung der Kapitalmarktunion, eine strategischere Industrie- und Technologiepolitik sowie die Ausschöpfung weiterer Potenziale im Waren- und Dienstleistungsbinnenmarkt sind wichtige Ansatzpunkte für eine Stärkung des Binnenmarktes. Die aktuelle Energiekrise zeigt große Optimierungspotenziale in der Energiepolitik der EU. Auch der Euro ist ein wichtiges geostrategisches Element, dessen Bedeutung nur gestärkt werden kann, wenn strategische Dissonanzen in der geldpolitischen Ausrichtung glaubhaft adressiert und institutionelle Ungeheimheiten beseitigt werden.

Strategische Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, Investitionsabkommen, **internationale Kooperationen** – in der EU-Nachbarschaft und im transatlantischen bzw. pazifischen Raum – sowie eine klare strategische Positionierung der EU gegenüber China sind für Österreich besonders relevant. Die weitere und engere Anbindung der Märkte in der EU-Nachbarschaft an die EU könnte über die Entwicklung neuer Partnerschaftsmodelle, die Weiterentwicklung der Idee der Europäischen Politischen Gemeinschaft und die rezente Reform des Beitrittsprozesses gelingen. Generell bleiben dieser Raum und der EU-Binnenmarkt für Österreichs Volkswirtschaft von zentraler Bedeutung. Darüber hinaus stellen neben einigen Hocheinkommensländern wie den USA, Kanada, Japan, Südkorea und Australien auch Indien, Brasilien, Vietnam, Südafrika, Malaysia sowie Indonesien interessante Exportmärkte bzw. Beschaffungsmärkte kritischer Rohstoffe für Österreich dar. Mit vielen dieser Länder hat die EU bereits präferenzielle Handelsabkommen abgeschlossen (Kanada, Japan, Südkorea, Vietnam, Südafrika) oder finden derzeit Verhandlungen statt (Australien, Indien, Indonesien).

Auch der "Green Deal" der EU ist über die ökologische Dimension hinausgehend von geoökonomischer Bedeutung. Unter anderem wird der **Erfolg** einer **europäischen Klimapolitik** davon abhängig sein, inwieweit die EU eine Vorreiterrolle spielen und die weltweite Dekarbonisierung beschleunigen kann. Gelingen könnte dies mit strategischen Klimakooperationen mit möglichst vielen Partnerländern (z. B. über einen offenen Klimaklub), der Vorreiterrolle der EU als globaler Standardsetzer, wie etwa bei Wasserstoff und grünen Anleihen, oder der technologischen Zusammenarbeit im Bereich der Umwelttechnologien mit Drittländern, insbesondere Entwicklungsländern. Für die österreichische Umwelttechnikindustrie könnten sich besondere Chancen in den europäischen Nachbarländern in Osteuropa ergeben. Wie schon seit der Ostöffnung kommt dabei auch den österreichischen Banken eine wichtige Rolle als Wegbereiter und Vermittler zu.

Im Rahmen der europäischen **Entwicklungspolitik** und Konnektivitätsstrategie schafft die "Global Gateway"-Initiative die Grundlage für eine geostrategische Neuausrichtung. Sie ist damit auch ein vielversprechendes Alternativmodell zur "Belt and Road"-Initiative Chinas. Eine Komponente einer solchen Strategie ist die Entwicklungszusammenarbeit. Aus österreichischer Sicht ist das Augenmerk auf die Anhebung der völkerrechtlich zugesagten Mittel für die EZA von 0,7% des BIP zu legen sowie auf die klare strategische Ausrichtung und Klärung der Rangfolge teilweise konkurrierender (vermehrter) Zielsetzungen, die Koordination der nationalen Akteure und Abstimmungen auf der EU-Ebene.

Außen- und (Außen-)Wirtschaftspolitik sind nicht mehr voneinander zu trennen. Insgesamt stellt die Verknüpfung von Wirtschaftspolitik und Geopolitik durch ressortübergreifende Koordinations- und Abstimmungserfordernisse auch hohe und neue Anforderungen an die institutionellen Gegebenheiten und Kapazitäten, die auch die österreichische **Wirtschaftsdiplomatie** betreffen. Instrumente der Wirtschaftsdiplomatie (Botschaften, Konsulate, Staatsbesuche, Handelsmissionen usw.) sind ein wichtiger Hebel für außenwirtschaftsrelevante Aktivitäten in Bezug auf Exportmärkte, die Erschließung von Zukunftsmärkten und Beschaffungsmärkten sowie die Versorgungssicherung des Landes. Sie stehen auch für inhaltliche Schwerpunkte (europäische Werte, Nachhaltigkeitsziele, Klimaziele, neue Technologien). Die Wirtschaftsdiplomatie wird auch aufgrund der stärker defensiv ausgerichteten Handelspolitik und zunehmenden Sanktionsdrohungen immer wichtiger.

## Executive Summary (english)

Far-reaching changes in the global economy call for more geostrategic action on behalf of the European Union and its Member States, as well as a systematic adjustment of economic policy instruments. In this context, geoeconomic concepts are gaining in importance. These attempt to achieve strategic goals by means of foreign, trade, technology, finance, or energy policy. This focus is motivated by geopolitical developments such as China's economic and technological catching-up process and the associated tensions in the Indo-Pacific and vis-à-vis the United States, or the Russian war against Ukraine, which has drawn attention to security policy issues as well as the security of supply of critical raw materials, intermediates, and energy. At the same time, economies face the need for deep environmental and digital transformation in an increasingly intense technological global economic competition. Finally, protectionism, which was already gaining momentum with the COVID-19 pandemic, is being reinforced by current developments. Geoeconomic instruments are increasingly being used to enforce unilateral interests. These trends and developments are also putting Austria under pressure and require a strengthening of its own position to pursue strategic foresight and to adapt strategies within the framework of the European reorientation.

At the centre of the EU's new foreign economic policy orientation is the **concept of "open strategic autonomy"**. Its purpose is to secure sovereignty in the choice of political priorities and economic strategies and to ensure the EU's ability to react to uncooperative and non-rule-based behaviour of trading partners, while simultaneously remaining "open" and in close exchange with international partners. The concept links economic policy with foreign and geopolitical policy and sets multiple objectives that affect different policy areas. A particular challenge is the alignment of conflicting goals. Such trade-offs must be recognised and a clear strategy for prioritizing the goals must be defined. This places considerable demands on the coordination of national actors as well as EU members. In addition to the adaptation of trade policy instruments, it is necessary to strengthen foreign and security policy instruments at the EU level. This includes that the EU increases its foreign and security policy clout through effective decision-making mechanisms.

The **support of the rules-based design of global competition** plays a crucial role. The international rules and sanctions mechanisms, set by the WTO or EU trade agreements, are a cornerstone of a rules-based trade policy. In addition, the EU develops new trade policy instruments and strengthens sanctions mechanisms to encourage cooperative and rules-based behaviour on the part of EU trading partners. Increasingly, this involves not only compliance with trade policy rules, but also the enforcement of human rights, sustainability goals or the defence against economic coercion. New instruments include the International Procurement Instrument (IPI), the Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDD) and the Anti-Subsidy Instrument. Important Projects of Common European Interest (IPCEI) and adaptations to the EU framework for state aid are also part of the toolbox of measures. Other instruments currently under discussion are the Anti-Coercion Instrument (ACI) and the CO<sub>2</sub> border adjustment mechanism (CBAM).

The danger of protectionism and a spiral of sanctions, or an escalation associated with the new instruments, pose great challenges to the **design of the instruments and the credibility of**

**sanctions.** The threat of sanctions alone should be sufficient to achieve political goals. The key prerequisite for this is the attractiveness of the EU Single Market. Sanctions can affect both imports and exports of goods or services – but the aim is always to restrict access to the internal market (for foreign buyers – via export bans – and sellers – via import bans). In the current sanctions regime against Russia, export restrictions on high technology are an effective means of weakening the defence industry and other strategic civilian sectors. However, sanctions are also associated with economic costs for the country or bloc applying the instrument. This requires evidence-based "trade policy intelligence" in the application of instruments. Mechanisms to compensate unevenly distributed costs of sanctions between Member States could facilitate and support decision-making processes in EU policy.

**Maintaining competitiveness and promoting key technologies** are also a key part of geo-economic concepts. In an international comparison, the EU and Austria have pronounced weaknesses, and, in some cases, high dependencies on suppliers outside the EU in digital technologies. Investments in research and development, innovations and the qualification of human capital are essential to address these challenges. Within the framework of a competition-oriented industrial policy, the EU remains sceptical about "European Champions" if they are brought about by competition-distorting mergers. Yet, it has taken an important step towards promoting key technologies with the IPCEI programme. Enhanced participation of Austrian companies in the IPCEI programme is strongly recommended, as is the support for initiatives for improved venture capital financing, increased promotion of "radical innovations" (creating entirely new markets, such as the Internet or GPS in the past), or for the further development of the "European Defense Agency" (EDA), an agency comparable to the US Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) to further strengthen synergies in technological development between the military and civilian sectors.

An **economic policy with a resilience focus** can avoid strong dependencies and secure access to critical infrastructure, products, raw materials, and energy. The key importance of resilience is also reflected by the recently adapted Austrian foreign trade strategy. The promotion of production and relocation of production (also to Austria) can only be carried out selectively and based on comparative advantages, as well as cost-benefit-considerations and requires close coordination and cooperation of the EU partners. Diversification of supply of critical raw materials should primarily be achieved through trade agreements, by economic diplomacy ("supply chain intelligence") and international development cooperation. Energy partnerships that secure the long-term supply of sustainably produced hydrogen or other renewable energy sources are of particular importance. Initiatives that support the potential for renewable energy production would also help to secure a diversified supply for Austria. In addition, higher recycling volumes and a rapid realisation of circular economy concepts, perhaps in combination with an increased participation in the IPCEI programme, may also contribute to avoiding high import dependencies. With regard to critical infrastructures, it is advisable to define core competencies that should be available within the EU for economic and security reasons. These should be permanently accessible. Furthermore, the question of rights of disposal in the case of international takeovers plays a major role in critical infrastructures. In this respect, the EU's FDI screening framework is of particular relevance and has already been implemented in Austria with the Investment Control Regulation.

The EU's (and Austria's) geo-economic role and negotiating power depend on the **depth, dynamism, and size of the EU Single Market**, but also on its stability, legal security, and resilience. Only then access to the internal market will become crucial in the assertion of EU's and Austria's interest. The completion of the Capital Markets Union, a more strategic industrial and technology policy, and the realisation of unexploited potentials of the internal market for goods and services are important starting points for strengthening the EU Single Market. The current energy crisis reveals great potential for optimising the EU's energy policy. The Euro is also an important geostrategic element whose role can only be strengthened if strategic dissonances in monetary policy orientation are credibly addressed, and institutional inconsistencies are eliminated.

Strategic economic partnership agreements, investment agreements, **international cooperation** – in the EU neighbourhood and in the transatlantic and Pacific region – as well as a clear strategic positioning of the EU vis-à-vis China are particularly relevant for Austria. Deeper integration with the markets in the EU neighbourhood could succeed through the development of new partnership models, the further development of the idea of the European Political Community and recent reforms of the EU accession process. In general, this region and the EU Single Market remain of central importance for Austria's economy. In addition to some high-income countries (e.g., USA, Canada, Japan, South Korea and Australia), India, Brazil, Vietnam, South Africa, Malaysia, and Indonesia pose interesting export and procurement markets, which are also relevant for critical raw materials for Austria. The EU has already concluded Preferential Trade Agreements (PTAs) (Canada, Japan, South Korea, Vietnam) or is currently in the process of negotiating agreements (Australia, South Africa, India, Indonesia) with most of these countries.

The EU's "Green Deal" is of geo-economic importance beyond the ecological dimension. Among other things, the **success of the European climate policy** will depend on the extent to which the EU can play a pioneering role and accelerate global decarbonisation. This could succeed with strategic climate cooperation with as many partner countries as possible (e.g., via an open climate club), the EU's pioneering role as a global standard setter, such as with hydrogen and green bonds, or technological cooperation in the field of environmental technologies with third countries, especially developing countries. For the Austrian environmental technology industry, special opportunities could arise in the neighbouring European countries in Eastern Europe. As has been the case since the opening-up of Eastern Europe, Austrian banks may have an important role to play as enablers and intermediaries in this respect.

Within the framework of European **development policy** and connectivity strategy, the "Global Gateway" initiative creates the basis for a geostrategic reorientation. Hence, it is a promising alternative model to China's "Belt and Road" initiative. One component of such a strategy is development cooperation. From an Austrian perspective, attention should be paid to increasing the funds for development cooperation to 0.7% of GDP, as committed under international law, as well as to a clear strategic orientation and prioritisation of partly competing objectives, coordination of national actors and coordination at the EU level.

Foreign and (foreign) economic policy can no longer be separated. Overall, linking economic policy with geopolitics implies comprehensive inter-ministerial coordination and places stronger and new requirements on institutional conditions and capacities. This also affects

Austrian **economic diplomacy**. Instruments of economic diplomacy (embassies, consulates, state visits, trade missions, etc.) are an important lever for foreign trade and access to promising export and procurement markets, also ensuring supply security. They are also important transmitters of European values, sustainability goals, climate goals and new technologies. Economic diplomacy is also becoming increasingly important due to the more defensive trade policy stance and the increasing threats of sanctions.

## 1. Einleitung

Die Außenwirtschaftspolitik der EU war in der Vergangenheit weitgehend abgekoppelt von sicherheitspolitischen und geopolitischen Zielen. Unterschiedliche weltwirtschaftliche und geopolitische Trends erfordern jedoch eine Neuausrichtung der europäischen Strategie. Im Mittelpunkt stehen notwendige Reaktionen auf Herausforderungen, die der wirtschaftliche und technologische Aufholprozess Chinas und dessen wachsende geostrategische Macht mit sich bringen. Dazu zählen der Wettbewerb um Technologien, die Rivalität um Einfluss auf Drittmärkten im Rahmen des sogenannten "Seidenstraße-Projekts", Wettbewerbsverzerrungen durch die Missachtung multilateraler handelspolitischer Regeln sowie die teilweise hohe und einseitige Abhängigkeit von chinesischen Vorleistungen in wichtigen Schlüsselbereichen der europäischen Wirtschaft. Begleitet werden diese durch ein Scheitern multilateraler Ansätze und insbesondere durch die zunehmende Distanzierung der USA von der regelbasierten internationalen Handelspolitik. Dies fördert den Protektionismus sowie den Einsatz von Wirtschaftssanktionen zur Erreichung geopolitischer Ziele. Die Sanktionen der USA gegenüber chinesischen Technologiekonzernen und Exportkontrollen für US-Technologien sind Zeichen des Wettstreits um die technologische Vormachtstellung, die auch die Wettbewerbsbedingungen für europäische Unternehmen beeinträchtigen.

Darüber hinaus haben die COVID-19-Pandemie und zuletzt auch der Russland-Ukraine-Konflikt die Besorgnis in Bezug auf die Resilienz von internationalen Lieferketten und die Versorgungssicherheit mit kritischen Rohstoffen und Materialien ausgelöst und damit auch Fragen nach der wirtschaftlichen Souveränität und der strategischen Autonomie in den Mittelpunkt gerückt. Gleichzeitig sehen sich die Volkswirtschaften der Notwendigkeit größerer ökologischer und digitaler Transformation gegenüber. Geändert hat sich auch die gesellschaftspolitische Bedeutung von Umweltschutzanliegen. Im "Green Deal" hat sich die EU ambitionierte Nachhaltigkeitsziele gesetzt. Diese sind über die ökologische Dimension hinausgehend von geopolitischer Bedeutung. Eine Verlagerung hin zu erneuerbaren Energien würde zur Reduktion fossiler Energieimporte und aktuell existierender Abhängigkeiten führen. Dies hat Auswirkungen auf die erdöl- und erdgasproduzierenden Länder in der Nachbarschaft der EU, auf die europäische Energie-sicherheit und auf die globalen Handelsmuster, mit teilweise negativen Auswirkungen auf Partnerländer. CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismen könnten die Folgen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit Europas durch regulierungsbedingte Kosten einfangen, aber von Handelspartnern als illegales Handelshemmnis betrachtet werden (Leonard et al., 2021). Berücksichtigt werden muss dabei die Gefahr von neuen Importabhängigkeiten der EU bei Produkten und Rohstoffen, die als Input für saubere Energie und Technologien (seltene Erden für die Batterieproduktion) dienen.

Auf diese vielfältigen Trends hat die EU mit dem Konzept der "offenen strategischen Autonomie" reagiert, mit dem Anspruch, sich in der Wahl politischer Prioritäten und strategischer Schwerpunkte souverän verhalten zu können, auf unkooperatives und nicht regelbasiertes Verhalten von Handelspartnern reagieren zu können und gleichzeitig in engem Austausch mit internationalen Partnern bleiben zu können. Im Februar 2021 wurde die Überprüfung der bestehenden Handelspolitik abgeschlossen und das Konzept aufgenommen (European Commission, 2021b), die Handelspolitik stärker auf geostrategische Ziele, Nachhaltigkeitsziele sowie eine strategisch

autonome Vorgehensweise auszurichten. Die neue strategische Ausrichtung der Handelspolitik findet ihren Niederschlag in einer Reihe von Initiativen, die den Instrumentenmix der Handelspolitik sowie Sanktionsmechanismen so erweitern, dass Bedrohungen durch andere leichter abgefedert werden können, aber auch die Durchsetzung der eigenen Interessen erleichtert wird. Beispiele dafür sind das Anti-Coercion-Instrument, das Anti-Subventionsinstrument oder Instrumente zur Investitionskontrolle. Weitere Reaktionen der EU umfassen u. a. die Förderung von Vorhaben mit gemeinsamem europäischem Interesse (IPCEI), die Überarbeitung des EU-Wettbewerbsrechts, Bestrebungen zur Reduktion von Abhängigkeiten bei Rohstoffen sowie die Belebung der entwicklungspolitischen Aktivitäten durch die neue "Global Gateway"-Strategie als Antwort auf die "One Belt One Road"-Initiative Chinas (European Commission, 2021d). Auf vielen Ebenen reagiert die EU auch auf das Scheitern der multilateralen Ansätze, setzt aber gleichzeitig auch Initiativen zur Kooperation mit gleichgesinnten Partnern, wie etwa in der Indopazifikstrategie vom September 2021, die über den weiteren Abschluss von Freihandelsabkommen den regelbasierten internationalen Handel absichern möchte (European Commission, 2021e).

Die Studie beschreibt die wichtigsten geoökonomischen Trends und Umbrüche der Weltwirtschaft und deren Rückwirkungen auf die EU und Österreich, schildert die Herausforderungen der geoökonomischen Neuausrichtung für die Wirtschaftspolitik und untersucht die Spielräume und strategischen Handlungsoptionen für die EU sowie für Österreich. Dabei werden die verschiedenen Dimensionen einer umfassenden Außenwirtschaftspolitik einer detaillierten Analyse unterzogen. Diese umfasst die Handelspolitik (Kapitel 2), die Industriepolitik (Kapitel 3), die Energie- und Klimapolitik (Kapitel 4), die Entwicklungspolitik (Kapitel 5), die Rolle der Wirtschaftsdiplomatie (Kapitel 6) sowie die Währungspolitik und die Rolle des Euro (Kapitel 7). Kapitel 8 bietet eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse aus den Kapiteln 2 bis 7 und leitet bereichsübergreifende wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen ab.

## 2. Internationale Handelspolitik

### 2.1 Offene strategische Autonomie als Eckpfeiler der neuen handelspolitischen Strategie

Die handelspolitische Strategie der EU und deren Ziele haben sich im laufenden Wandel des wirtschaftlichen Umfeldes und der Herausforderungen ständig weiterentwickelt und angepasst. Mit der "**Global Europe**"-Strategie von 2006 (European Commission, 2006) und der "**Trade for all**"-Strategie aus dem Jahr 2015 (European Commission, 2015a) fand ein Wandel hin zu umfassenden und tiefen Handelsabkommen statt, in denen nicht-handelsbezogene Ziele (Non-trade Objectives, NTOs) sowie andere Formen des internationalen Austauschs aufgenommen wurden. Neben dem Handel mit Waren und Zollzugeständnissen regeln moderne Freihandelsabkommen (Free Trade Agreements, FTAs) den Handel mit Dienstleistungen, grenzüberschreitende Direktinvestitionen, E-Commerce sowie den Personenverkehr und befassen sich mit Fragen zu Regulierungsunterschieden, technischen Barrieren, Rechten an geistigem Eigentum, öffentlichem Beschaffungswesen, Investitionsschutz, Wettbewerbspolitik, Arbeitsnormen und Umweltschutz. Darüber hinaus gewann die Sorge um Ungleichgewichte durch den internationalen Handel an Bedeutung. Die neuen Strategien betonten auch die notwendige demokratische Anbahnung zur verbesserten Akzeptanz ausgehandelter Freihandelsabkommen sowie die größere Rolle des Europäischen Parlaments und der evidenzbasierten Handelspolitik.

In den letzten Jahren hat sich die Zieldefinition im Zuge der veränderten geopolitischen Situation, der abnehmenden Bedeutung der WTO und der steigenden Herausforderungen in Bezug auf die ökologische und digitale Transformation weiter verbreitert. Im Februar 2021 hat die EU die **Überprüfung der bestehenden Handelspolitik** abgeschlossen und publiziert (European Commission, 2021b). Sie greift das Konzept der "**offenen strategischen Autonomie**" auf und empfiehlt eine "**offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik**". Die Handelspolitik wird noch vielschichtiger und zusätzlich als Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik betrachtet und zum neuen konzeptuellen Rahmen für ein stärker machtpolitisches Handeln der EU. Hinweise auf die Zunahme von Zielen außerhalb der klassischen Handelspolitik finden sich bereits in der vermehrten Aufnahme von umweltpolitischen sowie sozialpolitischen Themen in den Freihandelsabkommen der EU. Auch die Zunahme von Wirtschaftssanktionen zur Bestrafung von Menschenrechtsverletzungen, Abwendung von Kriegen oder zur Terrorismusbekämpfung ist ein Zeugnis dafür (vgl. Kirilakha et al., 2021; Kamin et al., 2021). Dabei geht es auch um die wirksame Rechtsdurchsetzung internationaler Abkommen wie dem Pariser Klimaschutzabkommen, der Menschenrechtskonvention oder anderer Konventionen der Vereinten Nationen. Die Handelspolitik übernimmt daher immer mehr und neue Aufgaben und Zielkonflikte sind vorprogrammiert. Ein Austarieren der vorgegebenen Ziele der Offenheit, Nachhaltigkeit und strategischen Autonomie wird mit den begrenzten handelspolitischen Instrumenten nicht einfach und nicht ohne Abstriche möglich sein. Dem muss die EU mit einem Ausbau ihres Instrumentensets begegnen. Zusätzlich wird auch die Beschleunigung von Entscheidungsprozessen in außenwirtschaftspolitischen Angelegenheiten immer wichtiger.

Die EU hat auf die neuen Strategievorgaben bereits mit einer Reihe von Initiativen reagiert, die das Instrumentenset der Handelspolitik – z. B. im Hinblick auf die Anti-Coercion-Strategie, der

Öffnung internationaler öffentlicher Beschaffungsmärkte oder der Lieferkettensorgfaltpflicht – so erweitern, dass Bedrohungen durch andere leichter abgedeckt werden können, aber auch die Durchsetzung der eigenen Interessen und Werte erleichtert wird. Die neue Strategie ist aber auf vielen Ebenen defensiver ausgelegt und birgt daher auch die Gefahr von Protektionismus mit negativen Folgen für die Wohlfahrt. Die Handelsbarrieren sowie die handelspolitische Unsicherheit haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen, vermehrt in Form eines "murky protectionism", also eines undurchsichtigen Protektionismus (Caldara et al., 2020; Evenett und Fritz, 2021). Dies verdeutlicht die Wichtigkeit verbindlicher, regelbasierter internationaler Handelsregeln, wie sie etwa auch in Form von Handelsabkommen verhandelt werden.

Neben neuen Instrumenten und zusätzlichen Initiativen beim Abschluss weiterer oder der Vertiefung bereits bestehender Handelsabkommen sind die Größe und Qualität des Binnenmarktes für die Durchsetzung der geoökonomischen Interessen und Ziele der EU von größter Bedeutung. Der sogenannte "Brussels Effect" zeigt die geopolitische Macht der EU in der internationalen Gestaltung und Durchsetzung von Normen und Standards nach den Regeln des EU-Binnenmarktes (Bradford, 2012, 2020). Besonders in Bereichen, in denen die EU ein relativ hohes Schutzniveau vorgibt (wie z. B. Umweltschutz, Lebensmittel, Chemikalien, Datenschutz), sowie auch im Wettbewerbsrecht gelang es der EU die globalen Regeln festzulegen, während in anderen Bereichen, wie z. B. beim Klimaschutz, noch Potenziale zu erwarten sind.

Wesentlicher Akteur in der Handelspolitik ist die EU. Die **österreichische Außenwirtschaftsstrategie von 2018** unterstützt aber im handelspolitischen Kapitel "Außenwirtschaft mit Perspektive" die Notwendigkeit der Stärkung eines regelbasierten Handelssystems, des Multilateralismus sowie des Modernisierungsbedarfs des WTO-Regelwerks durch neue Formen des internationalen Austauschs, vor allem im Zusammenhang mit der Digitalisierung (digitaler Handel) und den globalen Wertschöpfungsketten. Auch die europäische Herausforderung, ein tragfähiges Post-Brexit-Regime zu etablieren, wird angesprochen. Die Strategie setzt sich besonders dafür ein, dass bei handelspolitischen Themen die Interessen Österreichs frühzeitig erkannt und auf EU-Ebene, auch bei der Verhandlung neuer, umfassender Handelsabkommen, koordiniert eingebracht und aktiver mitgestaltet werden. Die Strategie bekennt sich auch zur Untermauerung und Begründung handelspolitischer Aktivitäten, aber auch der Kommunikation, durch systematische, umfassende und analytische Aufbereitung der relevanten Fakten und Zusammenhänge. In der rezenten Anpassung der österreichischen Strategie in einem **Addendum zur Außenwirtschaftsstrategie 2022** (BMDW et al., 2022) als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie und den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine wird auf die Handelspolitik dabei explizit im neuen Kapitel zum Resilienzfokus hingewiesen. Sie greift Handels- und Investitionsabkommen als Mittel zur Zugangssicherung kritischer Produkte und Rohstoffe auf und spricht sich explizit gegen Exportbeschränkungen aus.

Das Kapitel zur Handelspolitik in dieser Studie zeigt die wichtigsten Hintergründe und Trends, die diese strategischen Anpassungen notwendig machen, und diskutiert die Folgen der neuen handelspolitischen Strategien. Es gibt einen Überblick zum handelspolitischen Instrumentenset, zum weitverzweigten Freihandelsnetzwerk der EU, bewertet die neuen handelspolitischen

Instrumente und beschreibt mögliche Handlungsoptionen der EU und die Interessen Österreichs. Einen Überblick über die einzelnen Untersuchungsschritte gibt der nächste Abschnitt.

## **2.2 Die Untersuchungsschritte**

Das Kapitel zur Handelspolitik ist wie folgt aufgebaut: Zu Beginn werden in Kapitel 2.3 die wirtschaftlichen Vorteile internationaler Integration und der europäischen Integration aufgezeigt. Darauf folgt in Kapitel 2.4 eine Beschreibung der wichtigsten Trends im Welthandel und der handelspolitischen Rahmenbedingungen, die diese Trends mitbewirken (Verlangsamung der Globalisierung, steigender Protektionismus, die Zunahme von nicht-handelsbezogenen Zielen (NTOs) und von Wirtschaftssanktionen). Anschließend werden in Kapitel 2.5 die Umbrüche in der Weltwirtschaft wie die Verschiebungen im wirtschaftlichen Kräfteverhältnis und die Verflechtungen der wichtigsten Weltwirtschaften sowie Märkte mit hohem Exportpotenzialen für die EU und Österreich aufgezeigt. Das Kapitel 2.5 wirft auch die Frage nach einer möglichen Entkoppelung zwischen Ost und West nach dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und der nachsichtigen Haltung Chinas auf. Dargestellt werden dabei auch bisherige Koalitionen in Abstimmungen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Dies gibt einen Einblick zu den außenpolitischen Präferenzen und beschreibt damit die politische Dimension dieser Frage. Darauf folgt ein Unterkapitel zu den langfristigen wirtschaftlichen Folgen einer möglichen Ost-West-Entkoppelung.

Kapitel 2.6 beschreibt das handelspolitische Instrumentenset, wichtige spieltheoretische Grundlagen einer strategischen Außenwirtschaftspolitik und gibt einen Überblick zum umfassenden Freihandelsnetzwerk der EU. Schließlich folgt in Kapitel 2.7 eine Diskussion der wichtigsten Handlungsoptionen der EU im Rahmen der Handelspolitik und der möglichen Interessen und Rolle Österreichs. Kapitel 2.8 fasst zusammen und zieht wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen für die Handelspolitik.

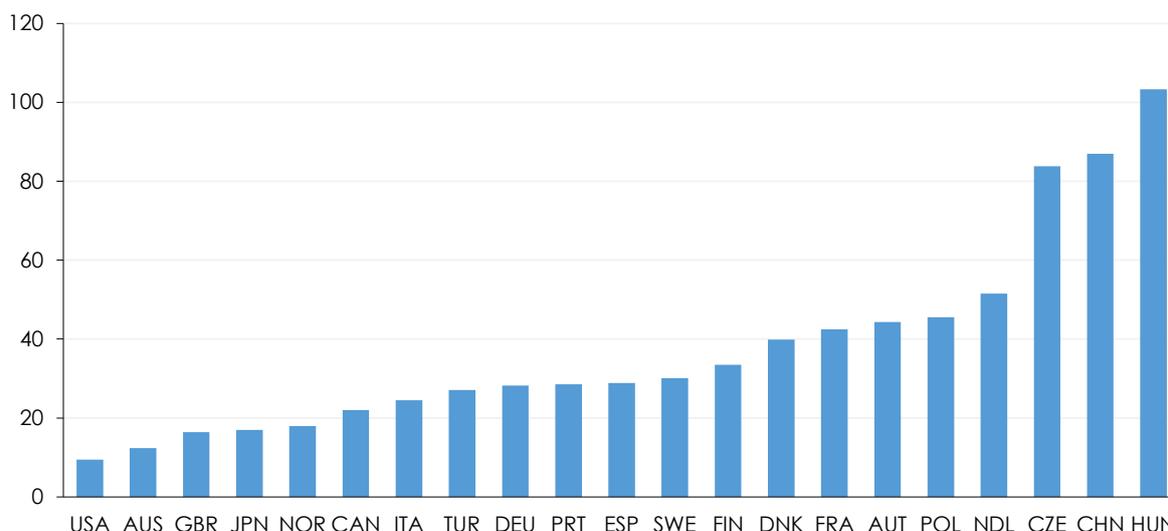
## **2.3 Wirtschaftliche Vorteile durch internationale Arbeitsteilung und den EU-Binnenmarkt**

### **2.3.1 Die Vorteile internationaler Arbeitsteilung**

Die Außenwirtschaft hat für Österreich als kleine offene Volkswirtschaft große Bedeutung. Als wichtige Komponente der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, liefert der Außenhandel mit Waren und Dienstleistungen seit über 20 Jahren – mit nur wenigen Ausnahmen – beständig positive Beiträge zum Wirtschaftswachstum und ist damit auch eine wichtige Stütze der Beschäftigungsentwicklung. Der durch den Außenhandel ausgelöste Preis- und Technologiewettbewerb ist eine wichtige Quelle für Effizienzgewinne und fördert den nötigen Strukturwandel. Darüber hinaus wäre der heimische Absatzmarkt für die vielfach auf Nischen spezialisierten Klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU) viel zu klein, um in kosteneffizienten Stückzahlen zu produzieren. Die Vorteile aus der internationalen Integration entstehen aber keineswegs nur durch Exporterfolge, sondern auch über Importe. Sie stimulieren den Wettbewerb und ermöglichen damit eine Senkung der Preise bzw. Erhöhung der Realeinkommen inländischer Konsumenten. Importe sichern aber auch ein breites Angebot von Rohstoffen, Technologie und kostengünstigen Produkten und erhöhen damit die Produktvielfalt und Auswahlmöglichkeit für die

heimischen Unternehmen und Konsumenten. Über die Erleichterung internationaler Wissensspillovers können insbesondere kleine offene Volkswirtschaften an wichtigen Innovationen im Ausland teilhaben (Coe und Helpman, 1995). Darüber hinaus tragen Technologieimporte wesentlich zur Technologiediffusion bei (Keller, 2002; Foster-McGregor et al., 2017; Hauknes und Knell, 2009). Der Wettbewerb über Außenhandelskanäle ist bis zu einem gewissen Ausmaß auch mit höheren Innovationsraten verbunden und damit eine wichtige Triebfeder des technologischen Fortschritts. Badinger (2007) zeigt in einer Untersuchung für 11 OECD-Länder, dass rund 30% der Handelseffekte auf das Pro-Kopf-Einkommen auf den internationalen Wettbewerb zurückzuführen sind. Darüber hinaus liefert der Außenhandel einen wichtigen Beitrag zur Qualität der Arbeitsplätze. Internationalisierte Unternehmen sind nicht nur produktiver, sondern zahlen höhere Löhne und weisen eine höhere Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse auf als Unternehmen, die nur am Inlandsmarkt tätig sind (Mayer und Ottaviano, 2007; Wolfmayr et al., 2013). Dies gilt insbesondere für Direktinvestoren (Geishecker et al., 2009; Falk und Wolfmayr, 2010; Falk et al., 2012). In einer rezenten Analyse zeigen Stehrer und Dachs (2022) erneut die höhere Leistungsfähigkeit sowie höhere Investitionstätigkeit, höhere F&E-Ausgaben sowie höhere Ausgaben für den Umweltschutz von österreichischen Exporteuren im Vergleich zu Nicht-Exporteuren.

**Abbildung 2.1: Realeinkommensgewinne (%) durch Handel relativ zur Autarkie, 2014**



Q: Felbermayr et al. (2017a), WIFO-Darstellung.

Die durch die bisherige Globalisierung realisierten Realeinkommensgewinne sind beachtlich und deutlich höher als in vergleichbaren Volkswirtschaften. Felbermayr et al. (2017a) vergleichen das Pro-Kopf-Einkommen in einer hypothetischen Autarkiesituation mit den tatsächlich beobachteten realen Pro-Kopf-Einkommen für das Jahr 2014. Für Österreich errechnet diese Analyse einen Handelsliberalisierungseffekt auf das österreichische Pro-Kopf-Einkommen von 45% (d. h. das österreichische Pro-Kopf-Einkommen lag 2014 um rund 45% über dem hypothetischen Autarkiewert). Mit den entsprechenden Werten aus dem Jahr 2021 entspricht dies

einem zusätzlichen Einkommen durch die internationale Arbeitsteilung pro Person und Jahr von rund 12.500 € und einem zusätzlichen Gesamteinkommen von rund 112 Mrd. €. Österreich erzielt auch im Vergleich zu anderen kleinen und offenen Volkswirtschaften in der EU, wie etwa Schweden, Finnland oder Dänemark, überdurchschnittlich hohe Realeinkommensgewinne und ist damit stärker als diese Länder von der Einbindung in die internationale Arbeitsteilung abhängig (Abbildung 2.1)

In einer vergleichbaren Analyse für das Jahr 2007 errechnet Ossa (2015) für Österreich einen Effekt der Handelsliberalisierung auf das Pro-Kopf-Einkommen von 96%. Dieser Wert liegt deutlich über den errechneten Handelsgewinnen für 2014 in Felbermayr et al. (2017a). Obwohl die Ergebnisse aufgrund der unterschiedlichen zugrundeliegenden Datenbasis nicht direkt vergleichbar sind, ist dies ein Indiz abnehmender Handelsgewinne im Zeitverlauf nach der großen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 und ein erstes Indiz für eine Zunahme protektionistischer Maßnahmen<sup>1)</sup>.

Wesentlichen Anteil an der Höhe der Handelsgewinne hat das Ausmaß der **Verflechtung über die Wertschöpfungsketten** und somit der Handel mit Vor- und Zwischenprodukten<sup>2)</sup>. Gerade diese weltweiten Verflechtungen sowie der Handel mit Intermediärgütern stehen vermehrt im Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik und werden zumindest in der öffentlichen Diskussion auch immer häufiger in Frage gestellt. So haben die COVID-19-Pandemie und zuletzt auch der Russland-Ukraine-Krieg die Vulnerabilität der internationalen Liefer- und Wertschöpfungsketten und insbesondere die Versorgungssicherheit mit kritischen Produkten und Rohstoffen sowie die Abhängigkeit von einzelnen Lieferanten (Lieferländern) aufgezeigt und Konzepte eines Reshoring, Nearshoring oder Friendshoring in die wirtschaftspolitische Debatte gebracht. Auch im Zuge geopolitischer Spannungen konzentrieren sich die handelspolitischen Maßnahmen vermehrt auf Zwischenprodukte (vgl. z. B. Bown, 2019 am Beispiel des US-China-Handelskonflikts während der US-Administration unter Präsident Trump).

Eppinger et al. (2021) zeigen, dass ein Reshoring oder hohe Barrieren im Handel mit Intermediärgütern für die EU mit großen Wohlfahrtseinbußen verbunden wären. Eine Verringerung des Handels mit Vorleistungsgütern wäre viel kostspieliger als Lieferausfälle und Angebotsschocks, die uns während der Pandemie begleitet hatten. Die Resultate der Simulationen sind in Abbildung 2.2 wiedergegeben. Dabei werden zwei Szenarien unterschieden. Ein Extremszenario, das als Benchmark dienen kann, ist die völlige Entkoppelung aller weltweiten Lieferverflechtungen ("Weltweite Entkoppelung"). Dies würde die österreichische Wohlfahrt massiv, um 18,5% senken. Generell sind kleinere, stark integrierte EU-Mitgliedstaaten am meisten betroffen, mit Luxemburg (-68,4%), Malta (-54,5%) und Irland (-46,4%) an der Spitze. Das zweite Szenario berechnet die Effekte einer Entkoppelung weltweiter Lieferketten mit der Ausnahme der innereuropäischen Verflechtungen ("Entkoppelung ohne EU"). Die Ergebnisse spiegeln die Wichtigkeit innereuropäischer Lieferverflechtungen. Die Verluste sind weiterhin hoch, aber für alle EU-Länder

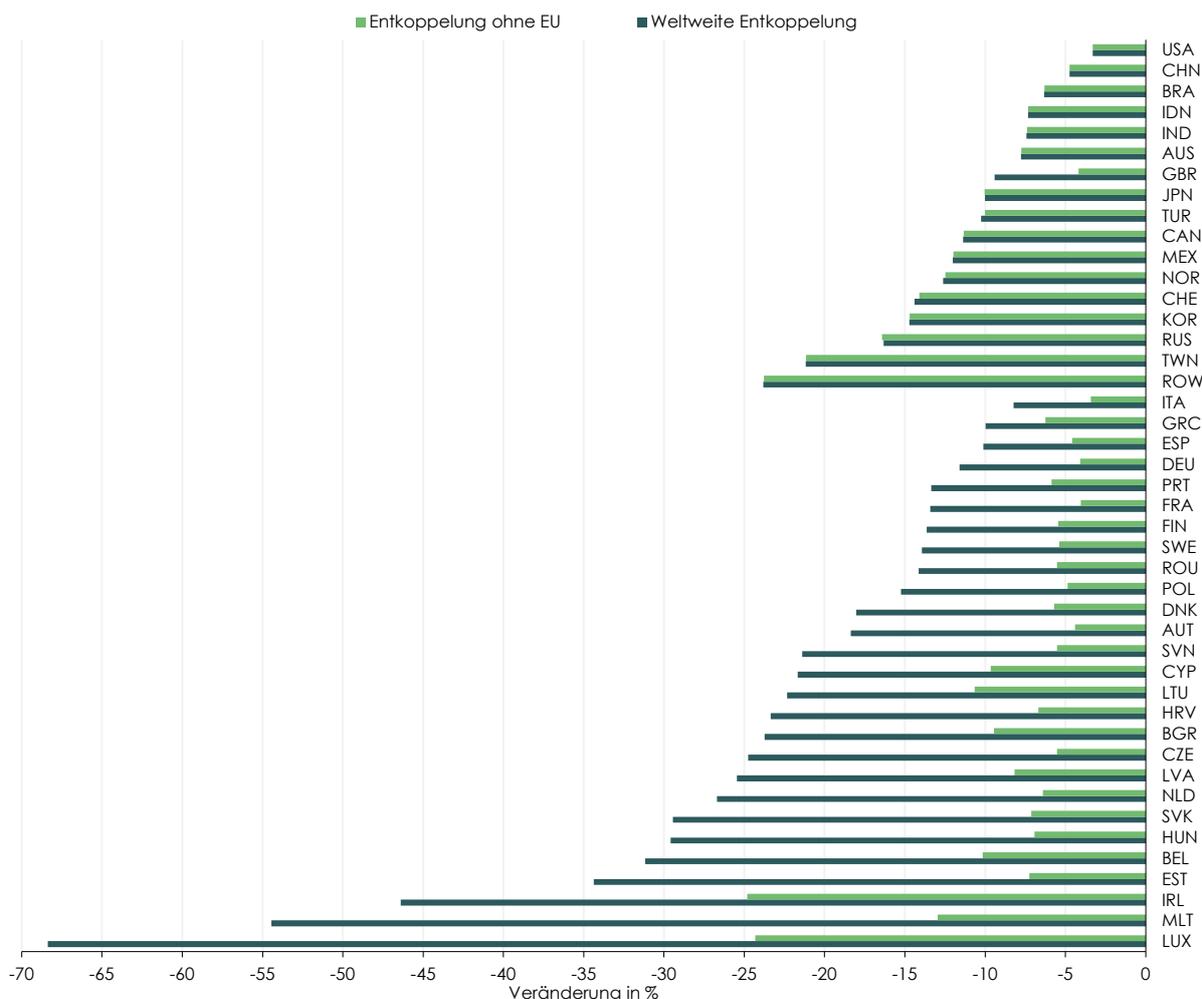
---

<sup>1)</sup> Felbermayr et al. (2017a) zeigen die gleiche Tendenz abnehmender Handelsgewinne für Deutschland.

<sup>2)</sup> Werden die Input-Output-Verflechtungen über internationale Wertschöpfungsketten in der Modellierung außer Acht gelassen, zeigen Felbermayr et al. (2017a), dass sich die für Österreich berechneten Handelsgewinne von 45% auf 14,5% verringern.

deutlich niedriger als im Extremszenario, so auch für Österreich (-4,5%). Taiwan (-21,2%) und Russland (-16,4%) würden die höchsten Wohlfahrtseinbußen tragen, aber immer noch von Irland (-25%) übertroffen.

**Abbildung 2.2: Wohlfahrtseffekte einer Entkoppelung von Lieferketten: weltweite versus Entkoppelung mit Ausnahme der EU-internen Lieferverflechtungen im Vergleich**



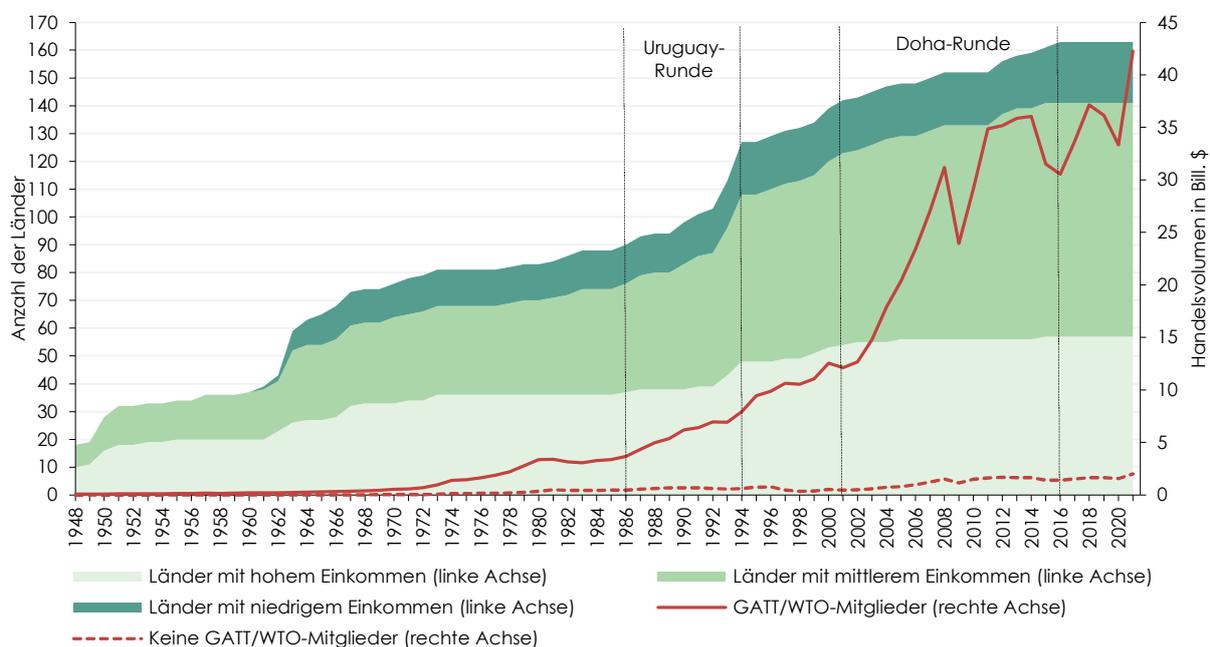
Q: Eppinger et al. (2021).

### 2.3.2 Multilaterale Handelsliberalisierung: wirtschaftliche Erfolge durch GATT und WTO

Die multilaterale, regelbasierte Handelsordnung der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) trug lange Zeit erheblich zur Handelsliberalisierung und den damit verbundenen Handels- und Wohlfahrtseffekten bei. Die WTO wurde 1995 im Zuge der Nachfolge des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) mit dem Ziel gegründet: (i) ein Forum für Verhandlungen über die Liberalisierung des Handels und die Formulierung neuer Handelsregeln zu bieten; (ii) diese Handelsregeln zu überwachen; und

(iii) einen Rahmen für die Beilegung von Handelsstreitigkeiten zwischen den Mitgliedern zu schaffen (Christen, 2021). Seit 1995 haben sich die Rahmenbedingungen im Welthandelssystem allerdings erheblich verändert. Zollasymmetrien zwischen Industrie- und Entwicklungsländern wurden nicht adressiert, gleichzeitig hat der Aufstieg der Schwellenländer, insbesondere von China (seit 2011 WTO-Mitglied) und Russland (seit 2012 WTO-Mitglied), die Verhältnisse im Welthandel zugunsten dieser Länder verschoben und zu einem sprunghaften Anstieg des Handelsvolumens der WTO-Mitglieder geführt, vor allem im Vergleich zur Entwicklung unter Nicht-GATT/WTO-Mitgliedern, wie Abbildung 2.3 veranschaulicht<sup>3)</sup>.

**Abbildung 2.3: Entwicklung von GATT/WTO-Mitgliedschaft und Handelsvolumen**

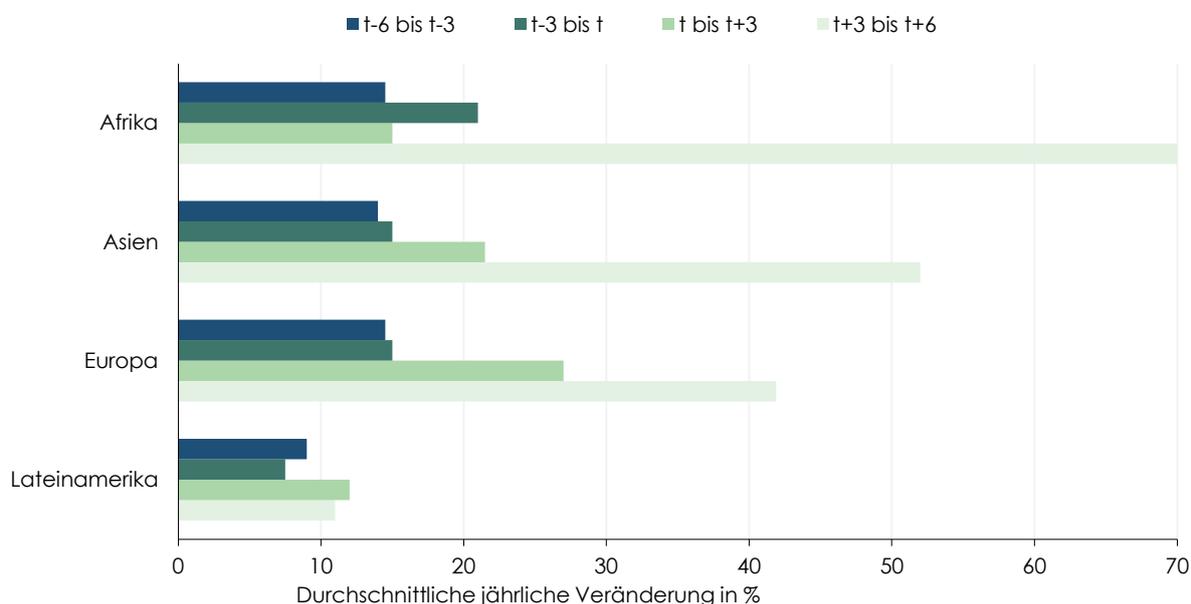


Q: WTO, IMF (DOTs).

Diese handelsfördernde Wirkung des multilateralen Handelssystems für die Mitgliedsländer, die im Hinblick auf sogenannte Vorzieheffekte auch bereits vor dem Beitritt zu beobachten sind, zeigen auch die Ergebnisse von Felbermayr et al. (2019c), die in Abbildung 2.4 für einzelne Ländergruppen dargestellt sind. Sie zeigt für alle Ländergruppen den stärksten Anstieg im internationalen Handel in den Jahren nach dem GATT/WTO-Beitritt, insbesondere im Zeitraum von 3 bis 6 Jahren. Während der Handel der europäischen Länder in diesem Zeitfenster um durchschnittlich 40% zulegte, profitierten die afrikanischen und asiatischen Länder deutlich stärker.

<sup>3)</sup> Die heute 164 WTO-Mitglieder zeigen sich für rund 98% des Welthandels verantwortlich.

**Abbildung 2.4: Durchschnittliche jährliche Veränderung des Handels vor und nach dem GATT/WTO-Beitritt nach Weltregionen**



Q: Felbermayr et al. (2019c).

Zahlreiche empirische Studien haben die Auswirkungen der GATT/WTO-Mitgliedschaft unter Verwendung des Gravitationsmodells analysiert (z. B. Rose, 2004; Helpman et al., 2004; Chang und Lee, 2011; Dutt et al., 2013), wobei lediglich Larch et al. (2019) sowie darauf aufbauend Felbermayr et al. (2019c) eine kausale Analyse unter Einbeziehung und Erweiterung der neuesten Erkenntnisse in der empirischen strukturellen Gravitationsliteratur (z. B. die Verwendung von intra-nationalen Handelsströmen) bieten. Die Ergebnisse von Larch et al. (2019) zeigen, dass der GATT/WTO-Beitritt den bilateralen Handel zwischen den Mitgliedsländern um 171% und den Handel zwischen Mitgliedsländern und Nicht-Mitgliedsländern um etwa 88% erhöht hat. Diese positiven Handelsimpulse steigern die durchschnittliche Wohlfahrt der GATT/WTO-Mitglieder um 4,37%, während die Wohlfahrt für Nicht-GATT/WTO-Mitglieder im Durchschnitt um 0,96% sinkt.

Diese (positiven) Auswirkungen sind allerdings sehr ungleich verteilt. Wie die Analyse von Klein (2020) zeigt, zählen die Industrieländer sowie die asiatischen Schwellenländer in Bezug auf die relative Einkommensentwicklung zu den Gewinnern, während für die afrikanischen (mit Ausnahme von Südafrika) und lateinamerikanischen Länder der GATT/WTO-Beitritt weniger erfolgreich war. Auch bei der Inanspruchnahme der WTO-Streitschlichtung offenbart sich eine große Ungleichheit, da vor allem die USA und die EU – aufgrund des erheblichen Kostenaufwands und juristischen Sachverstands – diese mit Abstand am häufigsten anwenden. Dies führt zu Asymmetrie und Uneinigkeiten der WTO-Mitglieder über die Prioritäten des multilateralen Handelssystems. Das hat wesentlich zum Scheitern weiterer multilateraler Liberalisierungsbestrebungen und zu Entscheidungen beigetragen, die den Handlungsspielraum der WTO wesentlich einschränkten (vgl. dazu weiter unten Kapitel 2.7.3).

### 2.3.3 Effekte und Potenziale des europäischen Binnenmarktes

Die ökonomischen Vorteile der europäischen Integration für die Mitgliedsländer sind von zahlreichen Studien belegt (u. a. Comerford und Rodriguez Mora, 2019; Mayer et al., 2019; Head und Mayer, 2021; Wolfmayr et al., 2019). Zusätzlich bestätigen Beiträge von Breuss (2018, 2020) und Oberhofer (2019) dies insbesondere auch für Österreich. Die auch im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten hohen Gewinne Österreichs sind dabei vor allem der EU-Osterweiterung zuzuschreiben. Einen rezenten und sehr umfassenden Beitrag zu den Handels- und Wohlfahrtseffekten der europäischen Integration liefern Felbermayr et al. (2022a).

**Übersicht 2.1: Mitgliedschaft und Erweiterungen: EU, Euro-Raum und Schengen, 1957 bis 2022**

	EU	Euro-Raum	Schengen
Belgien	1957	1999	1995
Deutschland	1957	1999	1995
Frankreich	1957	1999	1995
Italien	1957	1999	1995
Luxemburg	1957	1999	1995
Niederlande	1957	1999	1995
Dänemark	1973		2000
Irland	1973	1999	
Vereinigtes Königreich*	1973		
Griechenland	1981	2001	1995
Portugal	1986	1999	1995
Spanien	1986	1999	1995
Finnland	1995	1999	2000
Österreich	1995	1999	1997
Schweden	1995		2000
Estland	2004	2011	2007
Lettland	2004	2014	2007
Litauen	2004	2015	2007
Malta	2004	2008	2007
Polen	2004		2007
Slowakei	2004	2009	2007
Slowenien	2004	2007	2007
Tschechien	2004		2007
Ungarn	2004		2007
Zypern	2004	2008	
Bulgarien	2007		
Rumänien	2007		
Kroatien	2013		

Anmerkung: \* Austritt 2020.

Q: Europäische Kommission, WIFO-Zusammenstellung.

Für die Berechnung der Effekte ist dabei das komplexe institutionelle Netzwerk der europäischen Integration aus teilweise überlappenden Integrationsstufen und Abkommen besonders herausfordernd (Übersicht 2.1). Der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl mit den sechs Gründerstaaten Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und Niederlande am Beginn der 1950er-Jahre folgten wichtige Meilensteine wie die Gründung der Zollunion 1968, des Europäischen Binnenmarktes 1993, des Schengen-Abkommens 1995 und der Wirtschafts- und Währungsunion 1999. Die Komplexität resultiert dabei vor allem aus der unterschiedlichen Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten an diesen Abkommen. Überlagert wird dies im Zeitablauf von bisher sieben Erweiterungsrunden, die die EU von den

ursprünglich sechs Gründungsstaaten bis vor dem Austritt des Vereinigten Königreichs auf 28 Mitgliedstaaten anwachsen ließ: 1973 schlossen sich Dänemark, das Vereinigte Königreich und Irland an, 1981 Griechenland, 1986 Spanien und Portugal, 1995 Finnland, Österreich und Schweden. Darauf folgte 2004 die erste große "Osterweiterung" um 10 Länder (8 aus Ost-Mittel-europa sowie Malta und Zypern), gefolgt von den Beitritten Bulgariens und Rumäniens 2007 sowie Kroatiens 2013 und dem der Austritt des Vereinigten Königreichs 2020.

Die empirische Analyse in Felbermayr et al. (2022a) berücksichtigt dabei nicht nur diese Komplexität des institutionellen Netzwerks der europäischen Integration, sondern auch die Wertschöpfungsverflechtungen internationaler Produktionsnetzwerke.

Die Produktions- und Handelseffekte in Übersicht 2.2 sind für ein Szenario einer Auflösung sämtlicher Stufen der europäischen Integration und für ein Szenario der Auflösung des EU-Binnenmarktes zusammengefasst. Folgende Ergebnisse lassen sich davon ablesen. Erstens sind die Produktions- und Handelsverluste für die neuen Mitgliedstaaten aus den Erweiterungsrounden ab 2004 deutlich größer als für die alten EU-15-Länder. Zweitens gehen von der Auflösung des EU-Binnenmarktes die größten negativen Effekte aus. Für die alten EU-Mitglieder würde ein vollständiger Zerfall der EU zu Produktionsverlusten von 5,3% führen, wovon das Ende des Binnenmarktes mit rund 3 Prozentpunkten beitragen würde. Für die neuen Mitglieder würde der Gesamtverlust 9,1% betragen, wovon 5,3 Prozentpunkte allein auf den Binnenmarkt zurückzuführen wären. Die Exporte würden in einem Szenario des völligen Zusammenbruchs der EU um 14,3% für die alten und um 18,6% für die neuen EU-Mitglieder sinken, dabei würden vor allem der Intra-EU-Handel leiden und zwischen 25% und rund 27% sinken. Der Zerfall des Binnenmarktes würde mit etwas mehr als der Hälfte zum Rückgang des Handels beitragen. Weiters deuten die Ergebnisse auch darauf hin, dass die Industrie stärker als der Dienstleistungssektor betroffen wäre.

### Übersicht 2.2: Effekte unterschiedlicher Integrationsstufen auf Produktion und Exporte

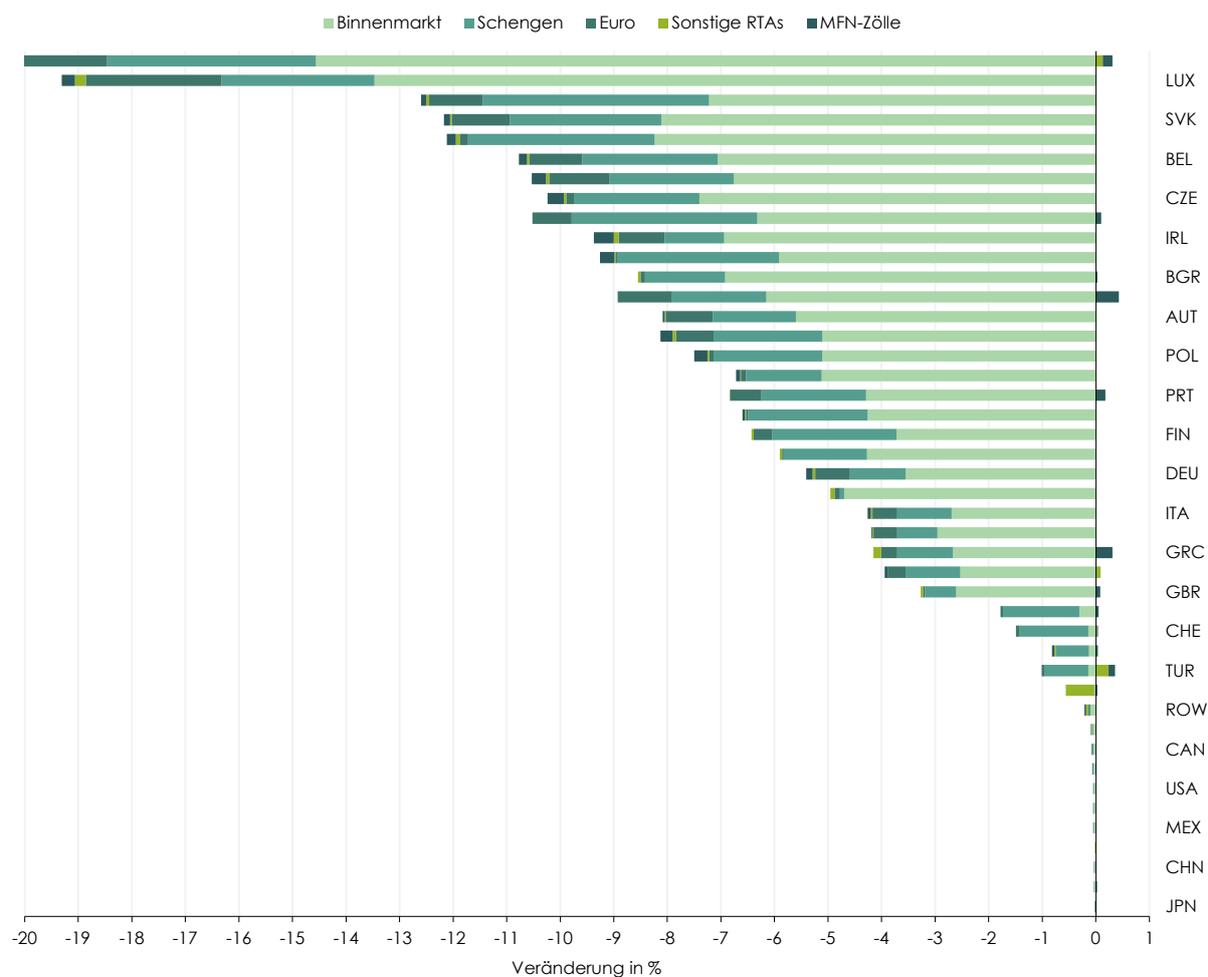
	Produktion	Exporte
	Veränderung in %	
Alle Stufen		
EU 15	-5,27***	-14,32***
EU 13	-9,09***	-18,60***
Nicht-EU	0,12*	-0,12
Binnenmarkt		
EU 15	-2,95***	-7,23***
EU 13	-5,34***	-9,63***
Nicht-EU	0,10**	0,10

Anmerkung: Die Übersicht zeigt die simulierten Wohlfahrtseffekte verschiedener Desintegrationsszenarien in % des Niveaus im Basisjahr 2014. \*\*\*, \*\*, geben die statistische Signifikanz auf dem 1%-, 5%- und 10%-Niveau auf der Grundlage von 1.000 Bootstrap-Replikationen an. EU 13 umfasst die Erweiterungsländer nach 2003.  
Q: Felbermayr et al. (2022a).

Die Wohlfahrtseffekte einer Auflösung der europäischen Integrationsstufen (Zollunion, Binnenmarkt, Währungsunion, Schengen, Freihandelsabkommen der EU mit Drittländern) variieren sehr stark zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Die größten Auswirkungen zeigen sich vor allem für kleinere Länder, für die neuen EU-Mitgliedsländer und wiederum hätte der Zerfall

des Binnenmarktes das höchste Gewicht im zu erwartenden Gesamtverlust (Abbildung 2.5). In Österreich würde eine vollständige Auflösung der EU Wohlfahrtsverluste von 7,8% verursachen, der Zerfall des Binnenmarktes alleine würde die Wohlfahrt um 5,6% senken.

**Abbildung 2.5: Wohlfahrtseffekte der Auflösung unterschiedlicher europäischer Integrationsstufen nach Mitgliedstaaten**



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die simulierten Wohlfahrtseffekte der verschiedenen Desintegrationsszenarien in % des Niveaus im Basisjahr 2014.  
Q: Felbermayr et al. (2022a).

Trotz großer Fortschritte hinsichtlich der Integration der EU-Mitgliedsländer und der hohen Vorteile die diese daraus bereits bezogen haben, zeigen Analysen aber auch wichtige verbleibende Mängel in der vollständigen Verwirklichung des Binnenmarktes. Dies gilt für alle Binnenmarktfreiheiten, insbesondere aber für den Dienstleistungshandel und auch für den freien Warenverkehr. Die Gründe dafür liegen in der Vielzahl administrativer Barrieren, Zugangsbeschränkungen und unterschiedlicher Regulierungsansätze in den Mitgliedstaaten, in der mangelnden Harmonisierung technischer Produktvorschriften, aber auch in der mangelnden oder

fehlerhaften Umsetzung von einschlägigen EU-Richtlinien (etwa wiederholt kostspielige Produktprüfungen, Zertifizierungen, Akkreditierungen). Die unausgeschöpften wirtschaftlichen Potenziale für die EU-Länder aufgrund von Umsetzungsdefiziten sind teilweise beträchtlich, gleichbedeutend ist aber, dass Integrationsdefizite einer effektiven Projektion wirtschaftlicher Macht entgegenstehen.

Santamaria et al. (2020) finden in einer empirischen Analyse des europäischen Warenhandels, dass das Handelspotenzial des europäischen Binnenmarktes nur zu 17,5% ausgelastet ist. In einem vollkommenen Binnenmarkt, in dem nationale Grenzen keine Rolle mehr spielen, würde der bilaterale Handel im Durchschnitt daher rund 6mal höher ausfallen. Wolfmayr et al. (2019) analysieren die potenziellen Handels- und Wohlfahrtseffekte einer noch weiter vertieften Integration der Gütermärkte durch die Behebung von Schwachstellen in der rechtlichen und praktischen Umsetzung und Durchsetzung von Binnenmarktvorschriften sowie durch eine vollständige Harmonisierung von technischen Produktvorschriften. Dadurch ließen sich der Intra-EU-Warenhandel um bis zu 7,6% und damit verbundene Realeinkommenseffekte von bis zu 0,5% im EU-Durchschnitt verwirklichen<sup>4</sup>). Österreich könnte seinen Intra-EU-Warenhandel um bis zu 5% und das Realeinkommen dauerhaft um bis zu 0,5% steigern.

Als besonders herausfordernd hat sich indes die Handelsliberalisierung des europäischen Dienstleistungssektors erwiesen. Mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie (DL-RL) wurde bislang der bedeutendste Reformschritt zur Vertiefung des EU-Binnenmarktes für Dienstleistungen gesetzt. Sie ist im Juni 2006 in Kraft getreten und wurde bis 2010 in den meisten EU-Ländern rechtlich umgesetzt. Die praktische Umsetzung und die Beseitigung von Hemmnissen erfolgten schleppend und äußerst uneinheitlich, obwohl die DL-RL für alle einbezogenen Sektoren gleichermaßen gilt und die Umsetzungsfrist für alle Länder einheitlich festgelegt wurde (Baldwin und Wyplosz, 2019; Felbermayr und Jung, 2011; Mustilli und Pelkmans, 2013).

Die meisten Reformschritte wurden während der "offiziellen" Phase der Umsetzung der DL-RL zwischen 2006 und 2010 gesetzt, danach verlangsamten sich die Reformanstrengungen erheblich (Monteagudo et al., 2012; European Commission, 2015b; European Commission, 2021c). Eine große Herausforderung in der Bewertung des Liberalisierungsprozesses im Dienstleistungshandel ist die Messung der Handelsbarrieren. Die Fachliteratur stützt sich bisher ausschließlich auf Bewertungen der sich verändernden Anzahl handelshemmender Vorschriften, ohne deren direkte Relevanz für den Handel und deren Wirkungsstärke zu berücksichtigen. Wolfmayr und Pfaffermayr (2022) ergänzen diese Analysen von Handelsbarrieren im Dienstleistungssektor durch einen Indikator, der auf der Basis von Meldungen im sogenannte SOLVIT-Mechanismus zur Bewältigung grenzüberschreitender Handelsprobleme aufgrund fehlerhafter Anwendungen von Binnenmarktvorschriften berechnet wird<sup>5</sup>). Da Dienstleistungsanbieter dem SOLVIT-System tendenziell eher Problemfälle von großer Bedeutung melden, bezieht sich dieser Indikator

---

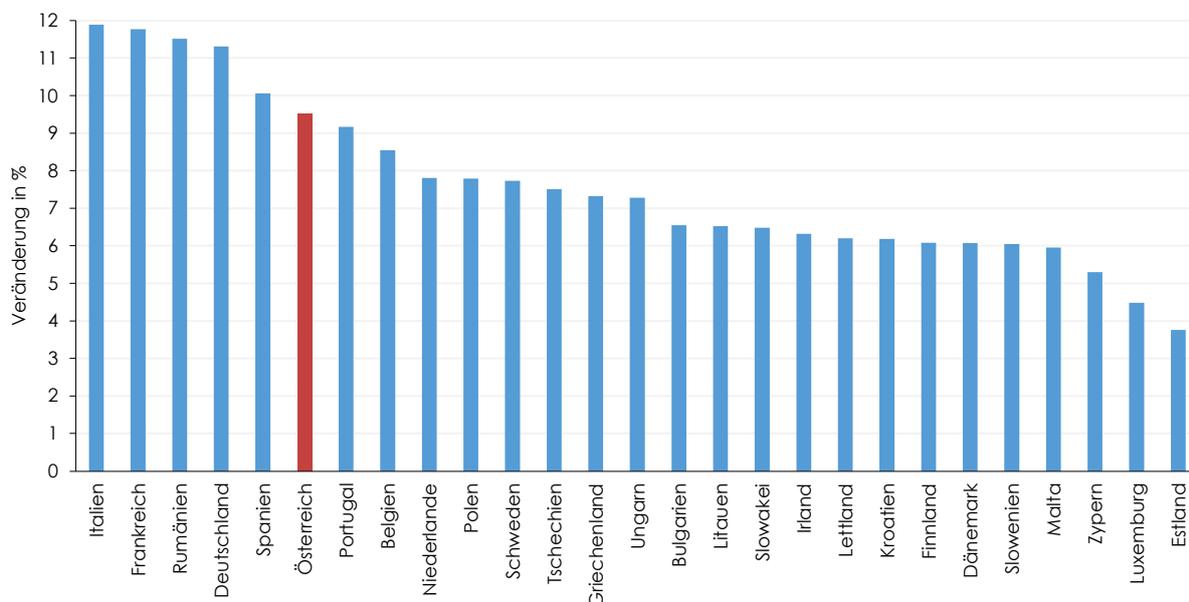
<sup>4</sup>) Eine Zusammenfassung der Ergebnisse findet sich in Wolfmayr (2019).

<sup>5</sup>) Der SOLVIT-Mechanismus wurde 2002 eingerichtet, um grenzüberschreitende Probleme im Zusammenhang mit der falschen Anwendung von Binnenmarktvorschriften durch Behörden zu lösen. SOLVIT bearbeitet Beschwerden von Bürgern und Unternehmen über Verstöße im EU-Binnenmarkt z. B. aufgrund von nationalen Vorschriften, die im Widerspruch zum EU-Recht stehen, oder aufgrund einer fehlenden/unzureichenden Umsetzung des EU-Rechts in den Mitgliedstaaten. SOLVIT ist einer der wichtigsten Mechanismen der EU für den Binnenmarkt.

direkter auf relevantere Hindernisse und Hemmnisse für grenzüberschreitende Geschäfte in der EU. Die Entwicklung des SOLVIT-Indikators bestätigt das in der Fachliteratur beschriebene Muster einer begrenzten, langsamen und uneinheitlichen Umsetzung bis 2012, deutet aber darauf hin, dass die meisten Mitgliedstaaten und auch Österreich die Vorschriften der DL-RL nach diesem Zeitpunkt besser einhalten.

Berechnungen in Wolfmayr und Pfaffermayr (2022) ergeben, dass starke Verbesserungen bei der Einhaltung und Umsetzung der Regeln in der DL-RL eine wichtige Quelle für zusätzliche Handelssteigerungen und damit verbundene reale Einkommenseffekte für Österreich und die EU sein könnten. In einem kontrafaktischen Szenario einer "besten Umsetzung der DL-RL", das davon ausgeht, dass alle EU-Mitgliedstaaten ihre Reformanstrengungen auf das Niveau der Gruppe der besten Reformländer in der Stichprobe erhöhen, ergibt die Analyse Potenziale für den innergemeinschaftlichen Handel von rund 9% und Realeinkommenseffekte im Durchschnitt der EU von rund 0,4%. Österreich zählt zur Gruppe der EU-Länder mit nur mäßiger Umsetzung der DL-RL. Gleichzeitig sind die österreichischen Dienstleistungsexporte stark auf Handelspartner mit nur schwachem Reformfortschritt konzentriert. Daher zählt Österreich zu jenen EU-Ländern, die am meisten von tiefgreifenderen Reformen und einer besseren Einhaltung der Vorschriften der DL-RL profitieren könnten. Würde Österreich und alle anderen EU-Mitgliedstaaten die Reformanstrengungen auf das Niveau der Gruppe der besten Reformländer erhöhen, könnten zusätzliche Intra-EU-Exporte von 9,5% sowie Intra-EU-Importe von 7,5% realisiert werden. Das reale Einkommen Österreichs könnte als Folge davon um zusätzliche 0,2% bis 0,4% erhöht werden.

**Abbildung 2.6 Handelspotenziale einer verbesserten Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie**



Q: Wolfmayr und Pfaffermayr (2022).

### 2.3.4 Harmonisierung von Vorschriften und Normen im EU-Binnenmarkt und der "Brussels Effect"

Zu den Realeinkommensgewinnen durch die internationale Arbeitsteilung für Österreich tragen auch die Ausdehnung von EU-Normen und EU-Standards über die Grenzen des Binnenmarktes hinaus bei. Die Durchsetzung von EU-Normen und EU-Standards außerhalb des Binnenmarktes sichert nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit der exportorientierten EU-Unternehmen, sondern ermöglicht es der EU auch, politische und humanitäre Grundsätze zu verteidigen und sogar in Nicht-EU-Länder zu exportieren. Der sogenannte "Brussels Effect" (Bradford 2012, 2015, 2020) wird nicht unmittelbar durch politische und wirtschaftliche Verträge mit Drittländern wie z. B. Handelsabkommen ausgelöst, sondern vor allem durch Marktmechanismen auf den außereuropäischen Raum übertragen und ermöglicht so der EU, ihre eigene Regulierung in bestimmten Politikbereichen zu exportieren. Zu den Beispielen zählen die allgemeine Datenschutzverordnung, die Chemikalienverordnung REACH (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals), spezifische Produktstandards oder der Umweltschutz.

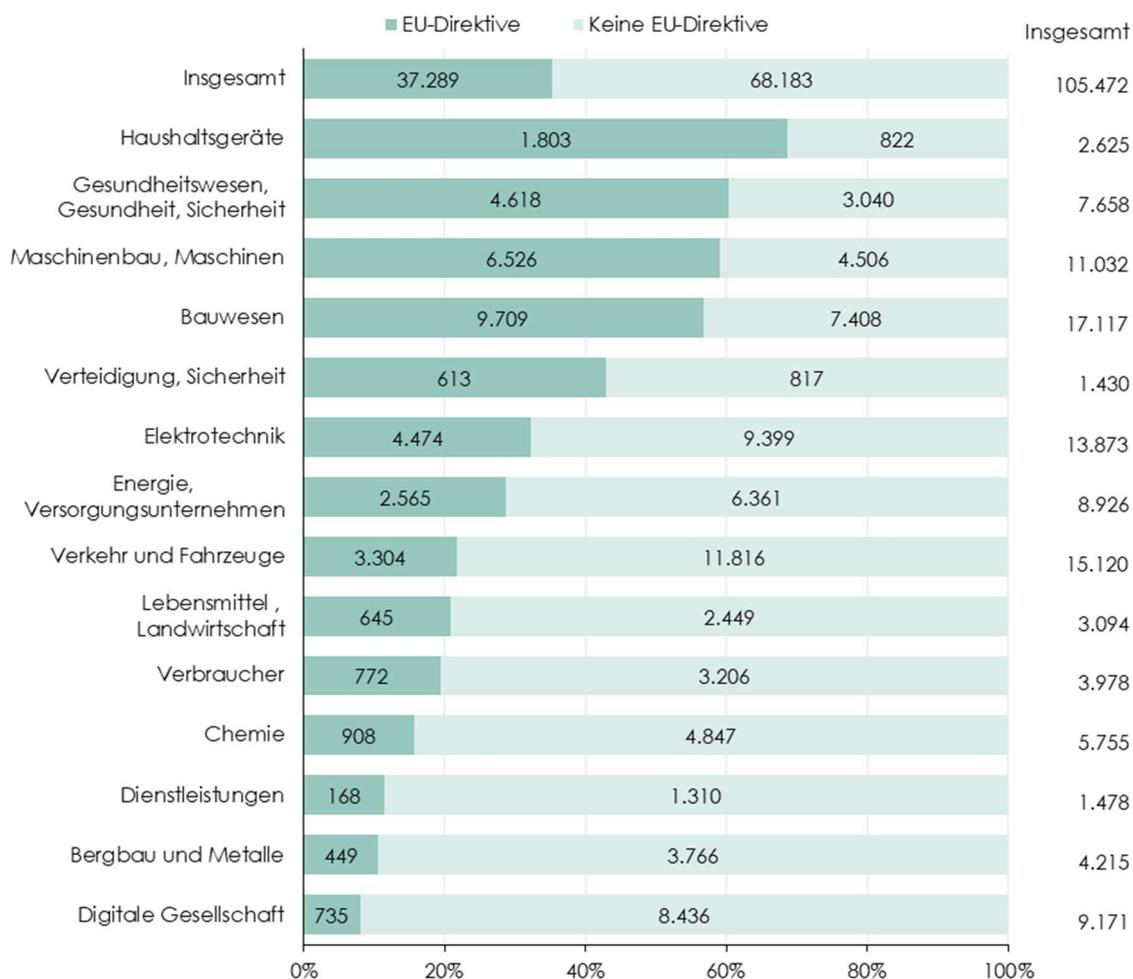
Der Großteil der EU-Vorschriften ist auf den Binnenmarkt ausgerichtet und zielt darauf ab, den gegenseitigen Zugang der Mitgliedstaaten zu den EU-Märkten zu erleichtern und eine effiziente Arbeitsteilung innerhalb des EU-Binnenmarktes zu gewährleisten (vgl. Kapitel 2.3.3). Solche Produktvorschriften befassen sich vor allem mit den externen Auswirkungen des Konsums in Bezug auf die Gesundheit, die Sicherheit und den Umweltschutz, die erfüllt werden müssen, bevor Produkte auf den EU-Binnenmarkt gebracht werden dürfen.

Die Einführung bzw. Harmonisierung von Vorschriften und Normen für Industrieprodukte, Dienstleistungen und landwirtschaftliche Erzeugnisse für den Binnenmarkt der EU betrifft damit auch alle Extra-EU-Handelspartner und Nachbarländer. Als Exportwirtschaft ist die EU zudem auch daran interessiert eine Adaption der EU-Regulierungen des Binnenmarktes in Partnerländern und so vereinheitlichte, EU-konforme Standards auf internationaler Ebene zu fördern. Die aktive Beteiligung an internationalen Normungsgremien wie der Internationalen Normungsorganisation (International Standard Organisation – ISO), der Internationalen Elektrotechnischen Kommission (International Electrotechnical Commission – IEC) und der Internationalen Fernmeldeunion (International Telecommunication Union – ITU) verleiht der EU die Möglichkeit dazu. Durch die Harmonisierung der Standards wird insbesondere der Abbau von technischen Handelshemmnissen innerhalb der EU und zwischen der EU und ihren Handelspartnern gefördert. Das Europäische Komitee für Normung (European Committee for Standardization – CEN) und das Europäische Komitee für elektrotechnische Normung (European Committee for Electrotechnical Standardization – CENELEC) berichten von 105.472 Übernahmen von CEN- und CENELEC-Normen außerhalb Europas im Jahr 2021 (CEN und CENELEC, 2021).

Abbildung 2.7 zeigt, dass die meisten von Drittländern übernommenen Normen das Baugewerbe (16% aller von Drittländern übernommenen aktiven Normen), den Verkehrs- und Fahrzeugsektor (14%) und die Elektrotechnik (13%) betreffen. In diesen Sektoren entsprechen viele Normen den ISO- oder IEC-Normen. Den höchsten Anteil an der Übernahme von EU-Normen im Anschluss an eine EU-Richtlinie haben die Normen für Haushaltsgeräte und Heizungs-, Lüftungs- und Klimaanlageanlagen. Im Jahr 2021 waren im Durchschnitt 69% der aktiven Normen, die von Drittländern im Bereich Haushaltsgeräte, Heizungs-, Lüftungs- und Klimaanlageanlagen angepasst

wurden, auf eine EU-Richtlinie zurückzuführen, im Bereich Gesundheits- und Sicherheitsnormen 60% und im Bereich Maschinenbau und Maschinen 59% aller Normen.

**Abbildung 2.7: Sektorale Adaption von EU-Normen in Drittländern im Jahr 2021**



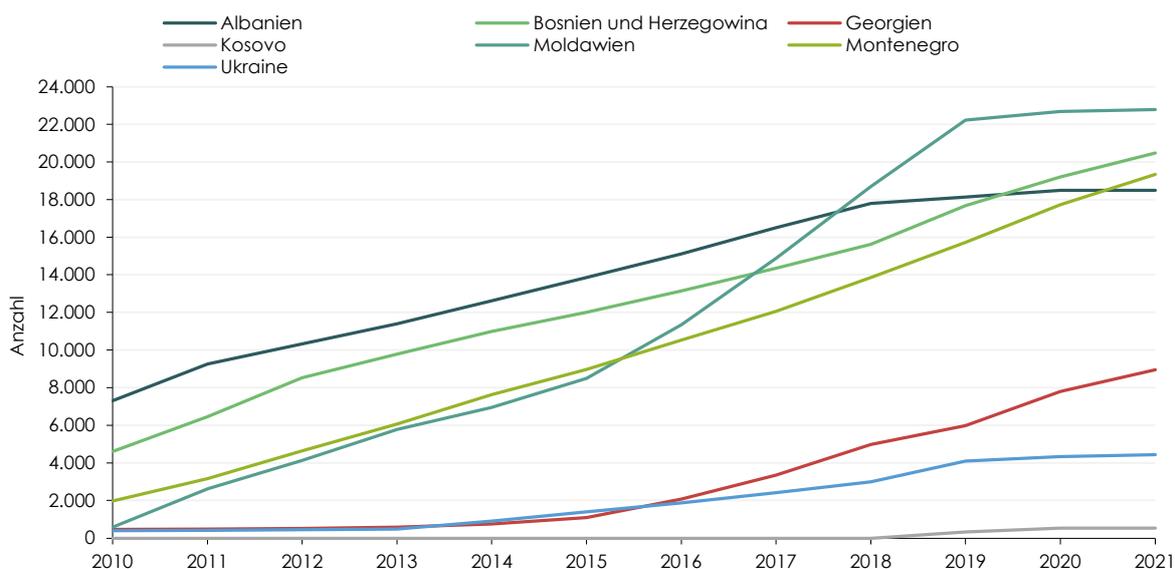
Q: CEN and CENELEC (2021), WIFO-Darstellung.

Vor allem osteuropäische und eurasische Länder übernehmen in hohem Maße EU-Normen im Allgemeinen, und zwar nicht nur Normen, die durch den EU-Markt oder die EU-Gesetzgebung bedingt sind, d. h. eigene EU-Normen, sondern auch internationale Normen, die in der EU angewandt werden<sup>6)</sup>. Insbesondere EU-Beitrittskandidaten näherten sich im Zuge des Integrationsprozesses an die EU-Richtlinien an. Abbildung 2.8 zeigt die Übernahme von EU-Beitrittskandidaten und potenziellen EU-Beitrittskandidaten gemessen an EU-Standards der beiden Normierungskomitees CEN und CENELEC. Vor allem in den Jahren nach der offiziellen

<sup>6)</sup> Konkret handelt es sich um Normen, die mit ISO- oder IEC-Normen identisch sind, oder Normen, die von ISO oder IEC entwickelt und von CEN und CENELEC für ihre Anwendung in der EU geändert wurden.

Antragstellung der EU-Mitgliedschaft zeigt sich eine starke Angleichung der Westbalkanländer an die EU-Standards. Dabei übernehmen potenzielle Beitrittskandidaten häufig Standards aus EU-Direktiven, mit der Zeit folgen vermehrt auch andere Standards und Normen. So betrug z. B. der Anteil von Montenegro an den übernommenen EU-Standards, die von EU-Direktiven getrieben wurden, 64% im Jahr 2010, im Jahr 2021 jedoch nur noch knapp 30%.

**Abbildung 2.8: Adoption von EU-Standards von EU-Beitrittskandidaten und potenziellen EU-Beitrittskandidaten**



Anmerkung: Nordmazedonien, Serbien und die Türkei sind Mitglied von CEN und CENELEC.  
Q: CEN und CENELEC (2021), WIFO-Darstellung.

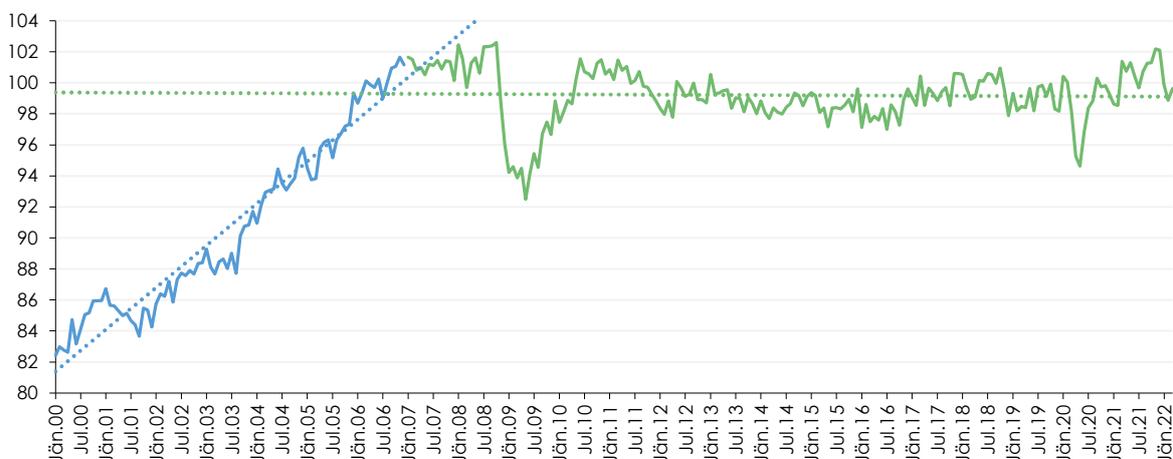
Die extra-territoriale Anwendung von EU-Normen und EU-Standards von Drittländern bewirkt den Abbau nicht-tarifärer Maßnahmen. Der Abbau von nicht-tarifären Hemmnissen durch eine freiwillige, nicht vertraglich geregelte Übernahme von EU-Normen und EU-Standards hat jedoch nur einen sehr moderaten Handels- und Wohlfahrtseffekt mit einer Wohlfahrtssteigerung von nur 0,007% für Österreich (Christen et al., 2022). Allerdings ist der "Brussels Effect" nur schwer zu erfassen und die Messung erfolgt oft nur unzureichend, was mögliche handelsfördernde und kostensenkende Auswirkungen verringert (Golberg, 2019). Gleichzeitig variieren die Effekte stark über Sektoren. Die Anwendung von Angemessenheitsentscheidungen im Rahmen der allgemeinen Datenschutzverordnung (DGSD) in Drittländern steigerte laut Berechnungen von Hoekman et al. (2021) den Handel mit digitalen Dienstleistungen um etwa 4% bis 6%. In der Lebensmittelindustrie, in der die EU besonders hohe restriktive Standards aufweist, wirken sich die hohen EU-Standards zwar positiv auf die Exporte der EU-Mitgliedsländer aus, jedoch negativ auf die Exporte von Drittländern, insbesondere von Entwicklungsländern (Curzi et al., 2018). Die Übernahme der EU-Lebensmittel- und Agrarstandards in Drittländern war 2021 auch noch vergleichsweise gering.

## 2.4 Trends im Welthandel und den handelspolitischen Rahmenbedingungen

### 2.4.1 Verlangsamung der Globalisierung und Verkürzung der Wertschöpfungsketten

Die Phase nach der Finanzmarktkrise 2008/09 markiert einen Trendbruch und eine deutliche Verlangsamung der Globalisierung. Dies wird in einem Vergleich des internationalen Güterhandels mit der Industrieproduktion im sogenannten Index der Gütermarktglobalisierung deutlich (Abbildung 2.9). Vor der Finanzmarktkrise wächst der Welthandel mit Gütern deutlich schneller als der industrielle Output. Seit 2010 ist dies nicht mehr der Fall.

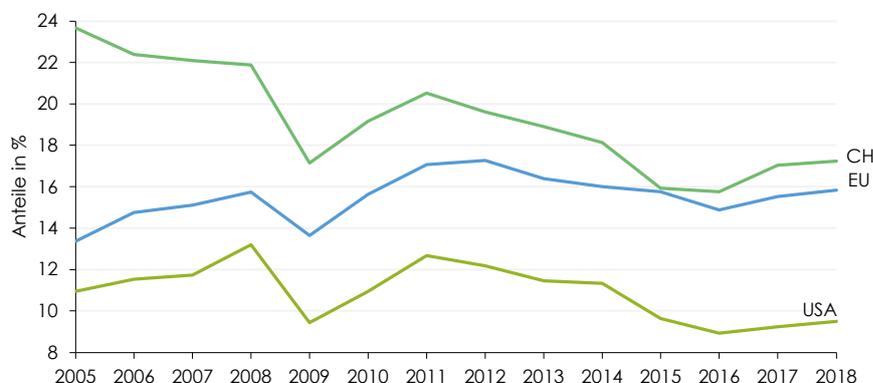
Abbildung 2.9: Index der Gütermarktglobalisierung



Q: CPB, World Trade Monitor.

Begleitet wird diese Entwicklung durch eine Verkürzung der Wertschöpfungsketten. Wird die Länge der Wertschöpfungsketten näherungsweise mit dem Wertschöpfungsanteil der importierten Vorprodukte am Gesamtwert (Bruttowert) der Exporte gemessen, so zeigt sich dies insbesondere für China, aber seit der Finanzkrise 2008/09 auch für die EU und die USA (Abbildung 2.10).

Abbildung 2.10: Importierte Wertschöpfung im Export, 2005 bis 2018



Q: OECD TIVA.

Diese Entwicklungen haben verschiedene Ursachen und betreffen vor allem den Güterhandel. Zum einen sind die Effekte der Integration vieler ostasiatischer Länder in die Weltwirtschaft, insbesondere die Integration Chinas nach dem WTO-Beitritt 2001, bereits weitgehend realisiert. Zugleich ist der Aufholprozess bei Löhnen sowie der Ausstattung mit Humankapital und Technologien bereits weit vorangeschritten und dieser drängt die auf Ausnutzung von Kostenvorteilen und komparativen Vorteilen begründete internationale Fragmentierung der Wertschöpfungsketten zurück. Die schon seit längerem auf Importsubstitution ausgelegte Politik Chinas tut ihr Übriges und bestätigt sich im zunehmenden "Decoupling" Chinas. Die Verkürzung der Wertschöpfungsketten wird aber auch durch den Trend zur Automatisierung und Digitalisierung der Produktion getrieben.

Ein wichtiger weiterer Grund der Verlangsamung von Globalisierung und des Güterwelthandels ist der steigende Protektionismus. Dieser zeigt sich vor allem in einem erhöhten Einsatz sogenannter nicht-tarifärer und somit intransparenter handelspolitischer Instrumente. Er ist zugleich Ausdruck des Vertrauensverlustes in das multilaterale Handelssystem, der allgemeinen Globalisierungskritik sowie der im Zuge verstärkter geopolitischer Spannungen verfolgten Doktrin des "War by Other Means", also der immer expliziteren Verwendung von Handelspolitik zur Verfolgung machtpolitischer Interessen. Diese Faktoren und die Veränderung in den handelspolitischen Rahmenbedingungen werden in den folgenden Kapiteln empirisch untermauert.

#### **2.4.2 Steigender Protektionismus und Verstärkung nicht-handelsspezifischer Ziele in Handelsabkommen**

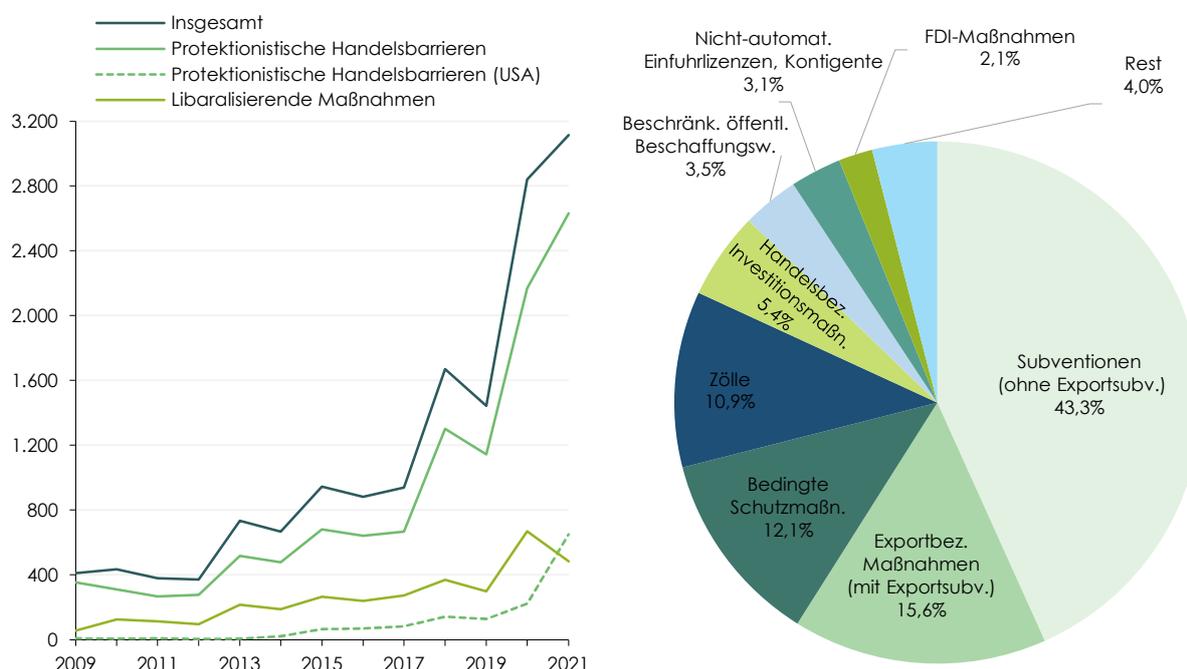
Wie die Daten des Global Trade Alert Projektes<sup>7)</sup> aufzeigen (siehe Abbildung 2.11), haben seit 2009 die protektionistischen Handelsbarrieren deutlich zugenommen und erreichten unter Präsident Donald Trump sowie im Zuge der COVID-19-Pandemie ein neues Ausmaß. Vor allem die USA sowie China implementierten in den letzten Jahren gegenüber den wichtigsten Handelspartnern eine beträchtliche Anzahl an diskriminierenden Maßnahmen (Goldbeck und Yalcin, 2018; Bown, 2021). Der Anteil der von diesen Handelsschutzinstrumenten betroffenen Produktlinien hat sich seit 1990 mehr als verfünffacht (von rund 0,5% im Jahr 1990 auf 2,5% im Jahr 2015; IMF, 2016).

Wie Abbildung 2.11 zeigt, ist der überwiegende Teil der protektionistischen Maßnahmen auf nicht-tarifäre Handelshemmnisse (Non-tariff Trade Measures, NTMs) zurückzuführen, während die Einführung oder Erhöhung von Zollschränken nur rund 11% aller Maßnahmen seit 2009 ausmacht. So fallen knapp 60% der weltweit verhängten handelsverzerrenden Maßnahmen auf Subventionen und exportbezogene Maßnahmen (einschließlich Exportsubventionen), gefolgt von bedingten handelspolitischen Schutzmaßnahmen (z.B. Antidumpingmaßnahmen) mit 12,1%. Selten kommen auch weitere Handelshemmnisse, die das öffentliche Beschaffungswesen und Investitionen betreffen, zum Einsatz.

---

<sup>7)</sup> Diese Daten umfassen wirtschaftspolitische Interventionen, wie beispielsweise Handelsschutzinstrumente, Subventionen, Kapitalkontrollen sowie bürokratische Hürden, die den Handel mit Waren und Dienstleistungen und ausländische Investitionen behindern, oder im Gegenzug eine solche Diskriminierung ausländischer Anbieter gegenüber inländischen reduzieren (<https://www.globaltradealert.org/>, abgerufen am 5.7.2022).

**Abbildung 2.11: Bedeutung der handelsverzerrenden Maßnahmen 2009 bis 2021**



Anmerkung: Stichtag der gemeldeten Maßnahmen ist jeweils der 31. Dezember. Die Global Trade Alert Datenbasis beinhaltet keine Meldungen zu technischen Handelshemmnissen und gesundheits- und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen  
 Q: Global Trade Alert Database (abgerufen am 19.7.2022).

Neben den nicht-tarifären Handelsschranken (NTMs) steigt der Anteil nicht-handelsspezifischer Ziele (Non-trade Objectives, NTOs) in den Handelsabkommen der EU mit Drittstaaten. Die EU-Handelspolitik zielt damit darauf ab, die Einhaltung von Menschenrechten, soziale und gesellschaftliche Chancengleichheit sowie hohe Arbeits- und Umweltstandards bei den Handelspartnern der EU zu gewährleisten. Etwa ein Drittel aller EU-Handelsabkommen enthalten Bestimmungen zu Arbeitsstandards und zwei Drittel zu Menschen- und Umweltrechten (Borchert et al., 2020). NTOs sind etwa in Handelsabkommen mit Kanada, Zentralamerika, Kolumbien, Peru, Ecuador, Georgien, dem Vereinigten Königreich, Japan, Republik Moldau, Singapur, Südkorea, Ukraine und Vietnam enthalten<sup>8)</sup>.

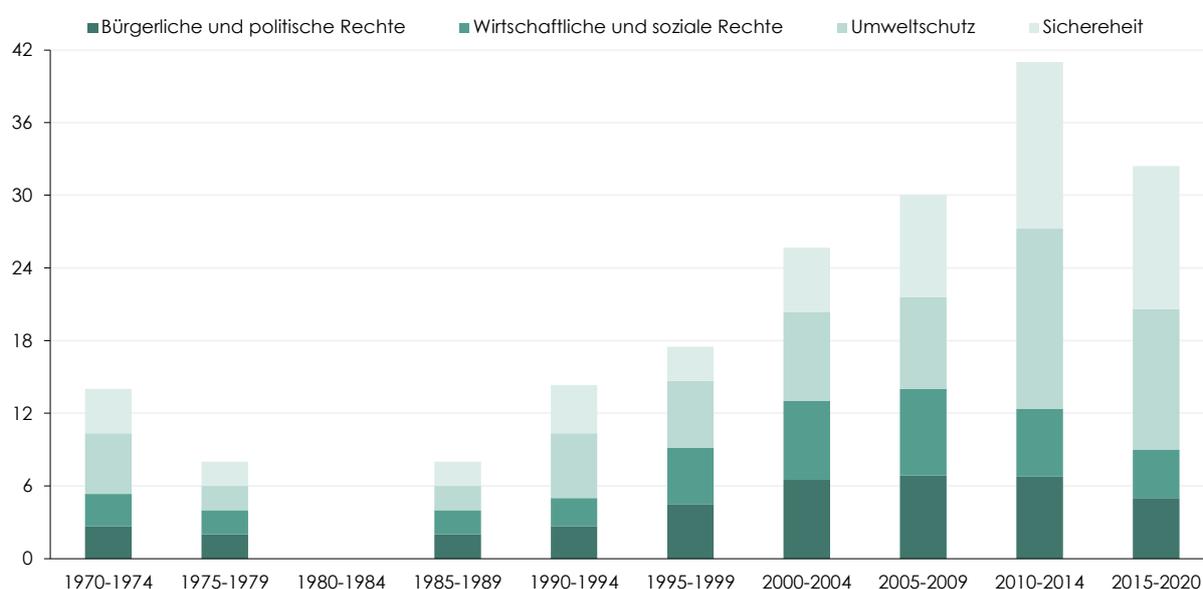
Abbildung 2.12 zeichnet den enormen Zuwachs an NTOs in den Handelsabkommen der EU nach. In den 1970er-Jahren enthielten nur 4% der EU-Handelsabkommen bürgerliche und politische Rechte, wobei sich die meisten Klauseln auf die Menschenwürde, das Recht auf politische Teilhabe, den Schutz von Minderheiten sowie die Rechte von Frauen und Kindern konzentrierten. Seit den 2000er-Jahren ist ein starker Anstieg der NTO in EU-Handelsabkommen zu verzeichnen. Seit 2010 haben 93% der ausgehandelten EU-Handelsabkommen mindestens eine dieser Maßnahmen enthalten.

<sup>8)</sup> [https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/sustainable-development/#\\_trade-agreements](https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/sustainable-development/#_trade-agreements) (abgerufen am 6.7.2022).

Nicht nur die Anzahl der EU-Handelsabkommen mit den NTOs hat zugenommen, sondern auch der Grad ihrer Verrechtlichung nicht-handelsbezogener Fragen (Abbildung 2.12). Damit steigt der Legalisierungsgrad der NTOs und mit ihm die Präzision mit der NTOs ausformuliert werden, das Ausmaß, inwiefern Handelspartner durch Regeln oder Verpflichtungen rechtlich gebunden sind, sowie das Ausmaß, inwieweit Befugnisse zur Umsetzung und Anwendung der NTOs an Dritte übertragen werden können. Seit 2010 hat insbesondere die Legalisierung von Umweltauflagen massiv zugenommen.

### Abbildung 2.12: Entwicklung der Legalisierung von Nicht-Handelszielen in EU-Abkommen

Index der Legalisierung von Nicht-Handelszielen

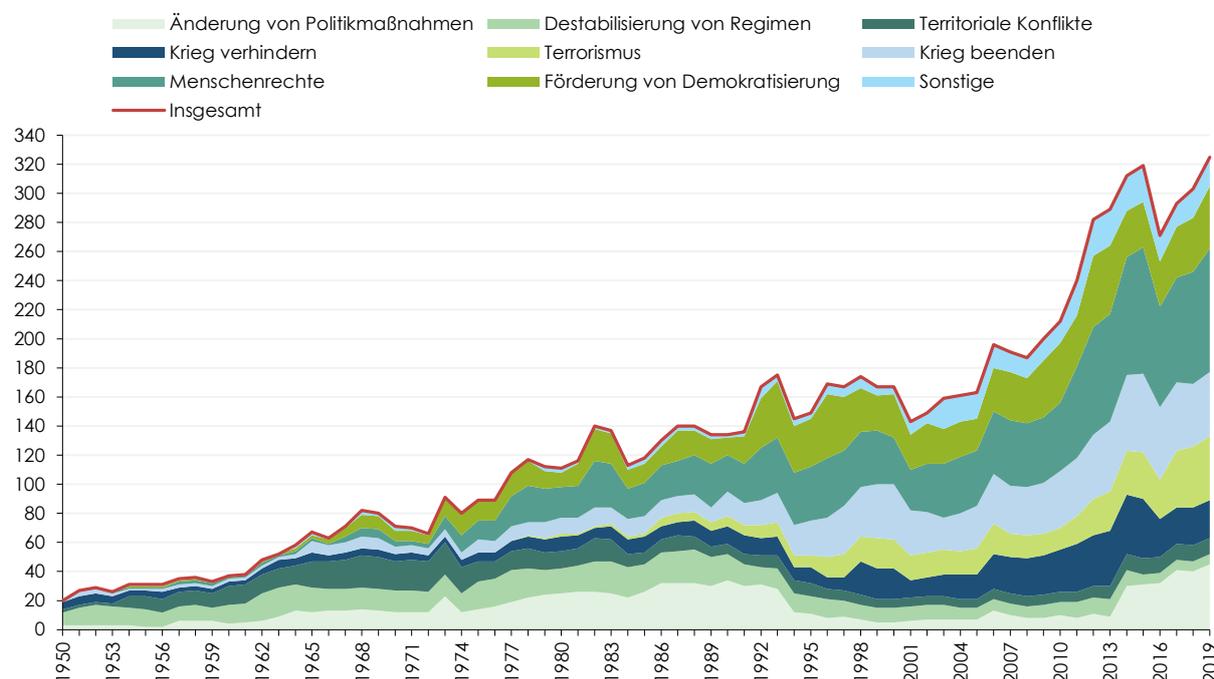


Q: Borchert et al. (2020), Lechner (2019), WIFO-Darstellung.

#### 2.4.3 Vermehrter Einsatz von Wirtschaftssanktionen

Eine weitere wichtige Entwicklung in den letzten Jahrzehnten betrifft den weltweit enorm verstärkten Einsatz von Wirtschaftssanktionen als restriktives außenpolitisches Instrument. Die Daten der Global Sanctions Database (GSDB) reichen zum Zeitpunkt der Analysen für diese Studie nur bis zum Jahr 2019. Die verfügbare Zeitreihe zeigt einen enormen Anstieg der Anzahl von Wirtschaftssanktionen (sowohl unilateral als auch multilateral) von etwa 20 im Jahr 1950 auf mehr als 300 im Jahr 2019 (Abbildung 2.13 bzw. Kirilakha et al., 2021).

**Abbildung 2.13: Anzahl der Sanktionsregime in Kraft nach offiziellem Ziel, 1950 bis 2019**

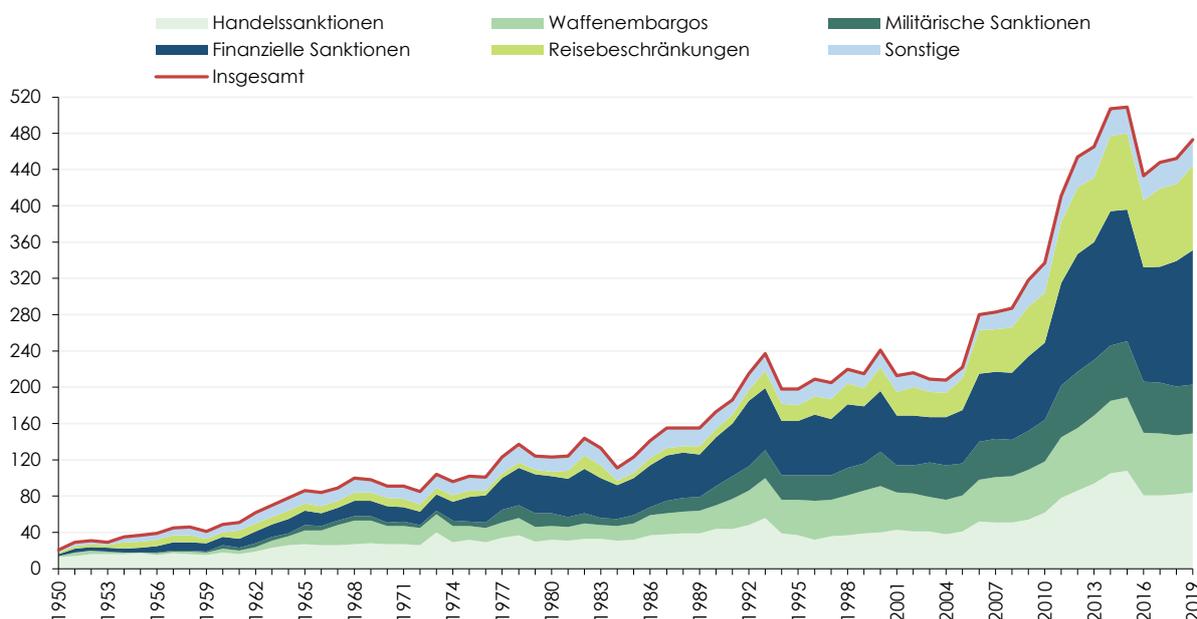


Q: Global Sanctions Data Base (GSDB), WIFO-Berechnungen.

Auch die EU nutzt dieses außenpolitische Instrument zunehmend im Rahmen ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und hat derzeit mehr als 40 Sanktionsregelungen implementiert (Giumelli et al., 2021)<sup>9)</sup>. Die erklärten Ziele reichen von der Bewältigung von (gewaltsamen) Konflikten und Menschenrechtsverletzungen, der Förderung von Demokratisierung bis hin zu handels- oder industriepolitischen Themen. Um die Einhaltung umweltpolitischer oder sozialer Ziele (siehe Nordhaus, 2015) sowie auch die EU-Gesetzgebung (Erixon et al., 2022), beispielsweise zu verpflichtenden Sorgfaltspflichten oder neu angedachten Defensivmaßnahmen, durchzusetzen, werden Sanktionen auch zukünftig im Trend bleiben. Die Daten der GSDB zeigen auch, dass sich die Vielfalt der Instrumente im Laufe der Zeit erweitert hat. Während in den 1950er-Jahren breit angelegte Handelssanktionen wie Export- und Importverbote oder Handelsbeschränkungen dominierten, haben sich in den letzten Jahrzehnten die Maßnahmen auf Finanzsanktionen, das Einfrieren von Vermögenswerten und Reise- und Technologiebeschränkungen ausgeweitet (Abbildung 2.14).

<sup>9)</sup> Ein Überblick über die EU-Sanktionen bietet auch die EU-Sanktionen-Karte (<https://sanctionsmap.eu/#/main>, abgerufen am 20.7.2022).

**Abbildung 2.14: Entwicklung und Bedeutung verschiedener Sanktionsarten, 1950 bis 2019**



Q: Global Sanctions Data Base (GSDB), WIFO-Berechnungen.

Die meisten Sanktionsregelungen sind bilateralen Natur, d. h. sie richten sich an einzelne Länder und deren Akteure, andere sind horizontal, d. h. sie betreffen bestimmte Themen in allen Ländern und Regionen. Während in der Vergangenheit Sanktionen häufig darauf ausgerichtet wurden "maximalen Druck" auszuüben, werden heute Sanktionen gezielter eingesetzt und stellen einzelne Einrichtungen oder Entscheidungsträger in den Mittelpunkt, sogenannte "smart sanctions", um Kollateralschäden für die Bevölkerung und die Wirtschaft im Allgemeinen zu vermeiden (siehe Drezner, 2011 für eine Analyse der Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung im Irak).

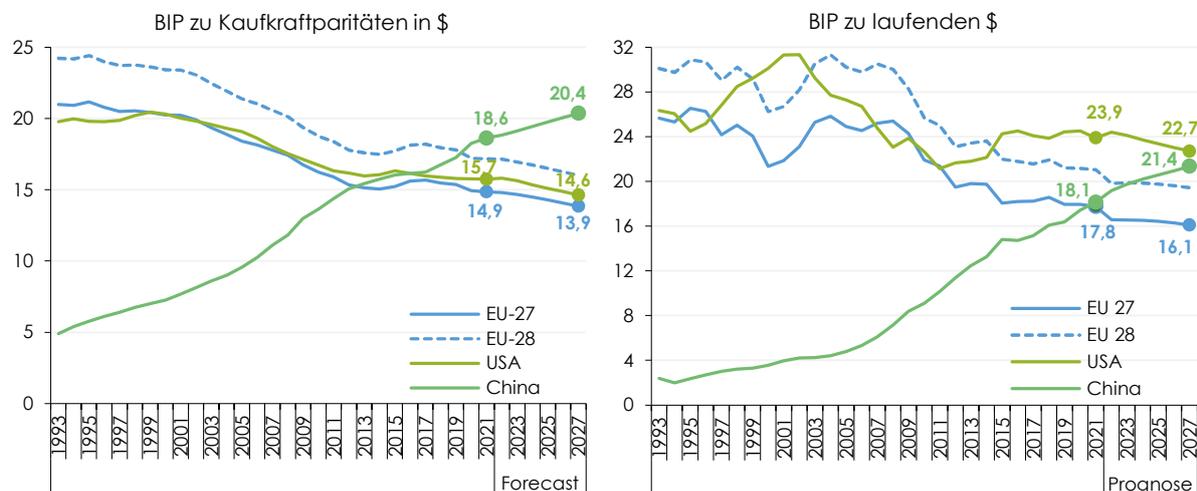
## 2.5 Die Weltwirtschaft im Umbruch

### 2.5.1 EU, USA und China: Verschiebungen im wirtschaftlichen Kräfteverhältnis

Der wirtschaftliche Aufholprozess vieler Schwellenländer hat eine Kräfteverschiebung in Gang gesetzt, die zu einem Rückgang der weltwirtschaftlichen Bedeutung der Industriestaaten führt. Vor allem Schwellenländer in Asien (und Lateinamerika) konnten vom Einstieg in die Weltwirtschaft erheblich profitieren. China ist nicht der einzige, aber der bedeutendste Treiber dieser Entwicklung und ist zu einem Technologieführer in der Informations- und Kommunikationstechnologie aufgestiegen. China konkurriert dabei vor allem mit den USA um die Vormachtstellung auf dem Weltmarkt. Mexiko und Südkorea sind schon länger Teil der OECD und Brasilien ist nach Kaufkraftparitäten bereits die acht größte Volkswirtschaft.

**Abbildung 2.15: Bedeutung der EU, USA und Chinas in der Weltwirtschaft**

Anteile am Welt-BIP in %



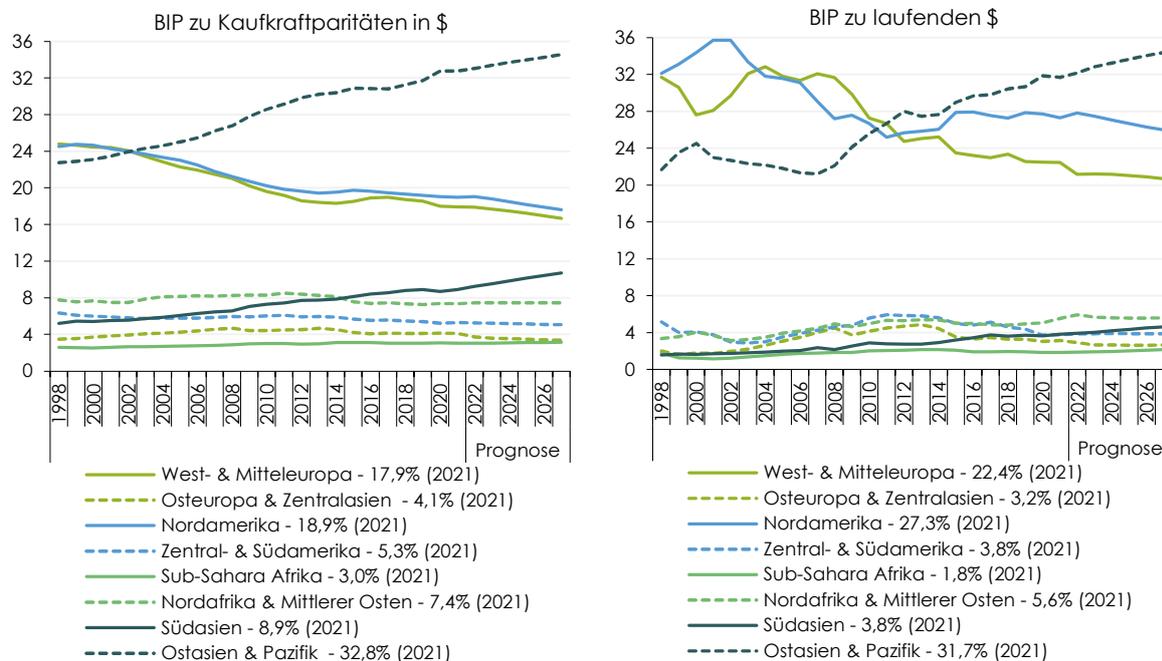
Anmerkung: EU 28 ist die EU 27 einschließlich dem Vereinigten Königreich.  
Q: IMF (2022).

Die USA, China und die EU tragen als größte Volkswirtschaften mit rund 50% zur Weltwirtschaftsleistung in Kaufkraftparitäten (KKP) und rund 60% zum Welt-BIP in laufenden US-Dollar bei. Dieser gemeinsame Anteil der Triade hat sich über die Zeit kaum geändert, wohl aber die relative Bedeutung der USA und der EU gegenüber China. Seit Anfang der 1990er-Jahre haben sich die Anteile der EU und der USA an der globalen Wirtschaftsleistung deutlich verringert, während der Anteil Chinas beständig und rasch steigt. In KKP gemessen lag der Anteil der EU im Jahr 2021 bei 14,9%, etwa gleichauf mit dem Anteil der USA (15,7%). China erreichte bereits einen Anteil von 18,6%. Bereits 2013 überholte China die EU, im Jahr 2018 dann auch die USA (Abbildung 2.15). Die mittelfristigen Prognosen bis zum Jahr 2027 beruhen auf Schätzungen des IMF vom April 2022 (IMF, 2022) und beschreiben einen weiteren Bedeutungsgewinn für China, das mittelfristig einen Anteil an der Weltwirtschaft von 20,4% (KKP) erreichen könnte. Die gemeinsame Wirtschaftskraft der USA und der EU liegt aber auch mittelfristig über jener Chinas.

Wird das BIP zu laufenden US-Dollar gemessen ist das Bild ähnlich, allerdings bleiben die USA auch mittelfristig die größte Volkswirtschaft der Welt und die EU wurde erst 2021 von China überholt. Die Berechnung nach Kaufkraftparitäten berücksichtigt die Kaufkraft für nicht-handelbare Güter, die in China noch immer deutlich billiger als in den USA oder der EU sind. Da aber in Fragen zur Außenwirtschaftspolitik handelbare Güter im Vordergrund stehen, ist dies weniger entscheidend, und Kräfteverschiebungen im BIP zu laufenden US-Dollar aussagekräftiger. Abbildung 2.15 veranschaulicht auch, dass der Brexit die globale wirtschaftliche Rolle der EU deutlich geschwächt hat.

**Abbildung 2.16: Bedeutung einzelner Weltregionen in der Weltwirtschaft**

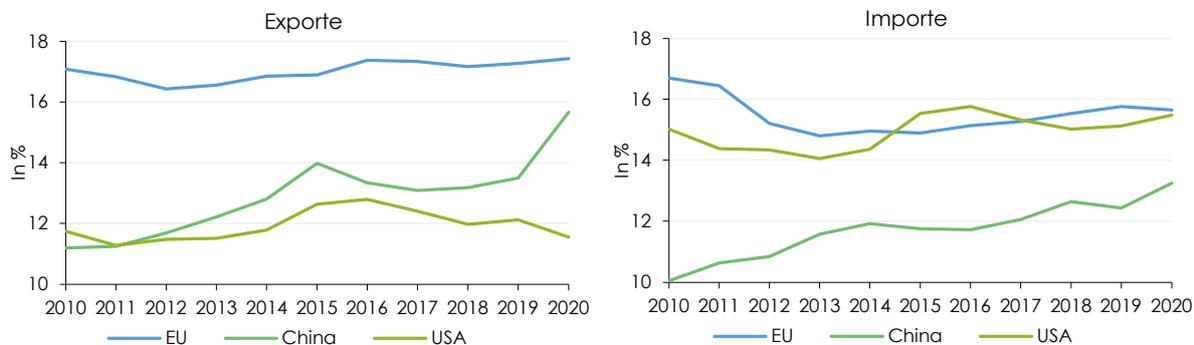
Anteile am Welt-BIP in %



Anmerkung: Osteuropa & Zentralasien ohne die Ukraine, Nordafrika & Mittlerer Osten ohne Tunesien, Südasien ohne Pakistan beim BIP zu laufenden \$. Ostasien & Pazifik einschließlich Taiwan.  
Q: IMF (2022).

Die wirtschaftliche Kräfteverschiebung unterschiedlicher Weltregionen spiegelt die Entwicklungen in der Triade USA, China und EU wider. Nordamerika sowie West- und Mitteleuropa verlieren an Bedeutung, während vor allem die ostasiatische und pazifische Region an weltwirtschaftlichem Gewicht zulegt (Abbildung 2.16). Weitere Wachstumspotenziale liegen in Südasien mit Indien als wichtigstem Treiber.

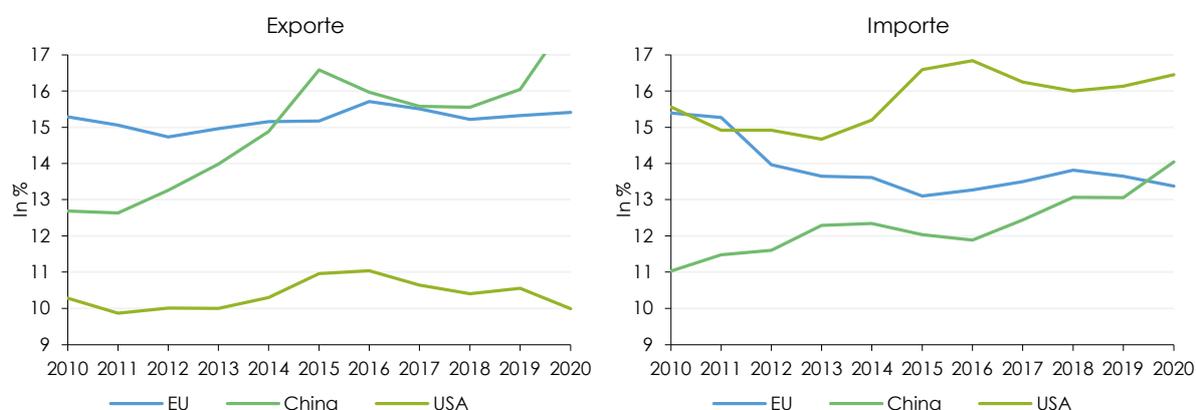
**Abbildung 2.17: Anteile am Welthandel von Gütern und Dienstleistungen**



Anmerkung: Welt und EU ohne EU-Intra-Handel.  
Q: WTO World Trade Statistics Review 2021.

Trotz der Verschiebungen im Welt-BIP bleibt die EU mit deutlichem Abstand der bedeutendste Exporteur von Gütern und Dienstleistungen. Der EU-Anteil am Weltexport blieb in den letzten 10 Jahren mit rund 17% weitgehend stabil. China holte deutlich auf und konnte 2020 vor allem auch aufgrund der pandemiebedingten Verschiebung der Konsumpräferenzen von Dienstleistungen und Reisen hin zu Warenkäufen wie IT-Ausrüstungen, ausgewählten (langlebige) Konsumgütern (z. B. Möbel, Sportgeräte, Fahrräder, Kühlschränke oder Waschmaschinen) am Weltmarkt profitieren. Importseitig spielt die USA eine deutlich höhere Rolle und erreichte zuletzt mit einem Anteil von 15,5% am Weltimport von Gütern und Dienstleistungen einen mit der EU vergleichbaren Wert.

**Abbildung 2.18: Anteile am Welthandel von Gütern**



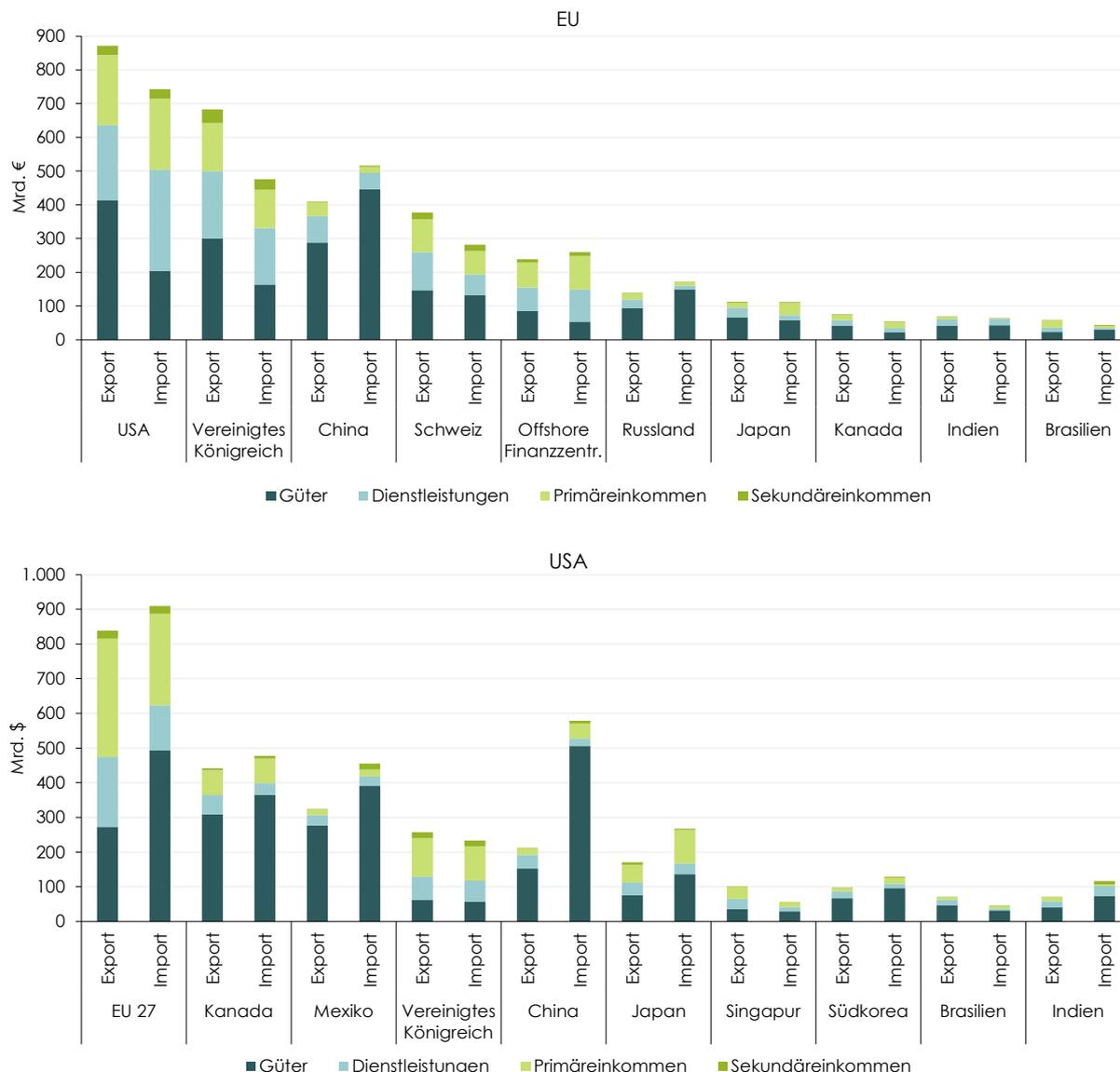
Anmerkung: Welt und EU ohne EU-Intra-Handel.  
Q: WTO World Trade Statistics Review 2021.

Betrachtet man nur den Güterhandel zeigt sich die große Bedeutung Chinas als Güterexporteur und die der USA als Güterimporteure. China überholte die EU als wichtigster Güterexporteur bereits im Jahr 2014. Beim Güterimport bleibt die USA der mit Abstand wichtigste Nachfrager am Weltmarkt. China holte in seiner Rolle als Güterimporteur deutlich auf, während der Anteil der EU schrumpft.

### 2.5.2 EU, USA und China: die wirtschaftliche Verflechtung

Auch untereinander sind die größten Volkswirtschaften eng miteinander verflochten und zählen jeweils zu den wichtigsten drei Handelspartnern. Exportseitig ist die bilaterale Beziehung der EU zu den USA und dem Vereinigten Königreich deutlich stärker ausgeprägt als zu China und anderen Ländern, sobald man neben dem Güterhandel auch andere Leistungsbilanzkomponenten, insbesondere den Dienstleistungshandel, miteinbezieht. Auf der Importseite ist China für die EU etwa gleichbedeutend wie das Vereinigte Königreich. Im Güterhandel ist China das deutlich wichtigste Herkunftsland für europäische Einfuhren.

**Abbildung 2.19: Bilaterale Leistungsbilanz der EU und USA mit den wichtigsten Partnerländern, 2021**

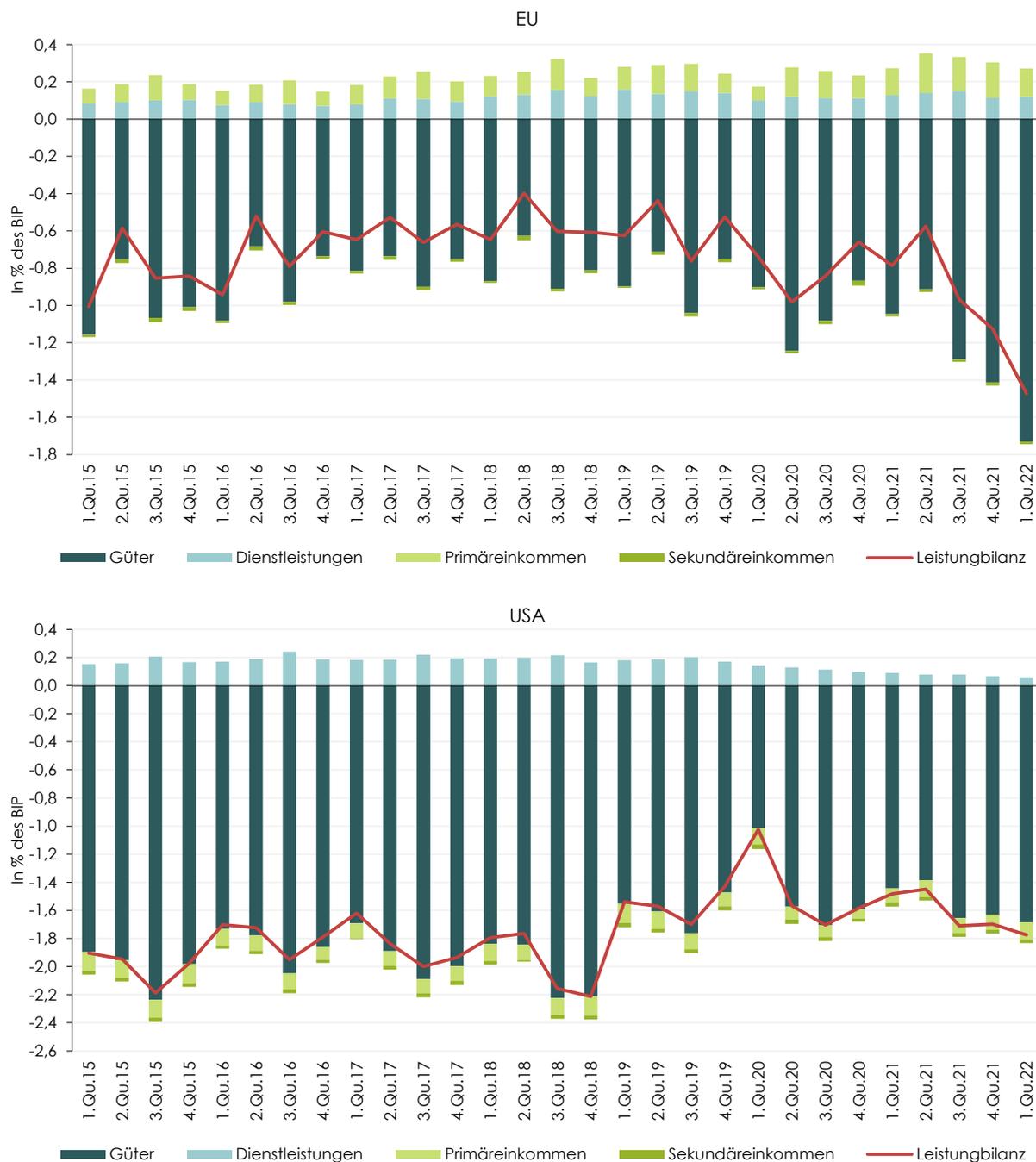


Q: Eurostat, BEA.

Das Leistungsbilanzsaldo der EU ist mit den USA und dem Vereinigten Königreich insgesamt positiv, gegenüber China besteht ein Defizit, dieses fiel aber vor 2021 deutlich geringer aus als in den außenwirtschaftlichen Beziehungen zwischen den USA und China (Abbildung 2.20). Im Zeitverlauf nahm das Leistungsbilanzdefizit in Prozent des BIP der EU gegenüber China bis vor der COVID-19-Krise tendenziell sogar ab. Dieser Trend wurde zuletzt aber, wie vorhin bereits betont, vor allem durch Veränderung der Konsumpräferenzen während der Pandemie hin zu Konsumgütern mit starkem Importgehalt aus China unterbrochen. Die Verschlechterung am

aktuellen Rand ist daher zum Großteil durch ein Anwachsen des Defizits in der Handelsbilanz mit Gütern verursacht.

Abbildung 2.20: Leistungsbilanzsaldo der EU und USA mit China, 2015 bis 2022



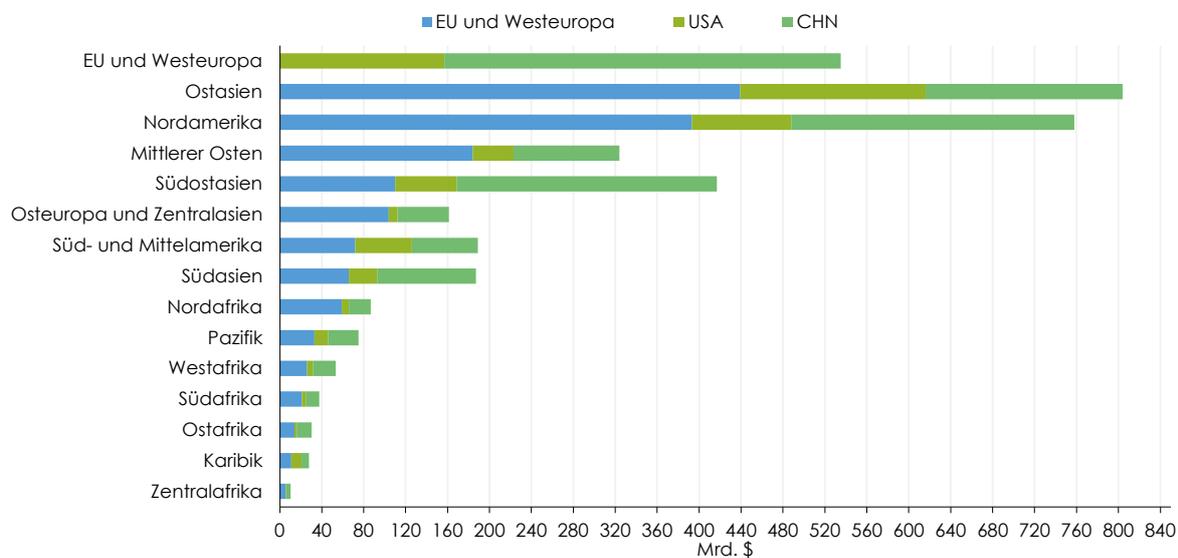
Q: Eurostat, BEA.

Die USA sah sich im längerfristigen Vergleich im Gegensatz zur EU einem deutlich höherem Leistungsbilanzdefizit mit China gegenüber, das sich erst seit 2019 etwas verbessert, aber immer noch bei -1,8% des BIP liegt. Dies ist ein wichtiger Grund dafür, dass sich die Ausgangslage und Interessenslage der USA in der Auseinandersetzung mit China von jenen der EU bisher unterschieden haben. Allerdings sind diese aus dem gleichen Grund aber auch innerhalb der EU heterogen. Deutschland etwa erwirtschaftete laut Daten der Deutschen Bundesbank einen Überschuss in der Leistungsbilanz mit China<sup>10)</sup>.

### 2.5.3 Die Märkte mit den höchsten Exportpotenzialen für die EU und Österreich

Betrachtet man sowohl die Exportverflechtung als auch die noch unausgeschöpften Exportpotenziale im Warenaußenhandel der EU nach Berechnungen des International Trade Centers (ITC)<sup>11)</sup> so bieten Ostasien mit China und Nordamerika mit den USA die höchsten Exportpotenziale (Abbildung 2.21). Auch für die USA und China sind diese Regionen sowie die EU mit Westeuropa die jeweils wichtigsten Exportziele mit hohem weiteren Potenzial. Die Auswertungen zeigen auch, dass die EU mit China neben dem asiatischen Raum auch in vielen anderen Teilen der Welt, vor allem aber auch in Subsahara-Afrika, in Konkurrenz um die Ausschöpfung weiterer Potenziale treten wird.

**Abbildung 2.21: Exportpotenziale der EU und Westeuropas, Chinas und der USA in unterschiedlichen Weltregionen**



Q: ITC.

<sup>10)</sup> Die Oesterreichische Nationalbank veröffentlicht dazu keine Daten.

<sup>11)</sup> Das ITC berechnet das Exportpotenzial auf Basis folgender Faktoren: Angebot des Exportlandes sowie Veränderungen, Nachfrage im Zielmarkt und dessen Dynamik, Marktzugangsbedingungen, geographische Komponenten (z. B. Distanz, verfügbares Land). Methodik und Datendownload sind unter folgendem Link verfügbar: <https://exportpotenzial.intracen.org/en/?type=country&code=40>.

### Übersicht 2.3: Märkte mit den höchsten Exportpotenzialen für die EU und Westeuropa und Österreich

	Österreich		EU und Westeuropa				Governance-Indikatoren				OECD-Bonitäts-ranking
	Ø-Exporte 2016/2020	Exportpotenzial	Ø-Exporte 2016/2020	Exportpotenzial	Exportpotenzial	Kontrolle der Korruption	Politische Stabilität u. Abwesenheit v. Gewalt/Terrorismus	Rechtsstaatlichkeit	Mitsprache und Rechenschaftspflicht	Häufigkeit von Sanktionen	
	Mrd. \$										
USA	16,00	7,90	470,0	319,0	82,7	46,2	88,5	72,9	.	.	.
China	11,00	6,70	250,0	293,0	52,9	37,7	52,9	4,8	1	2	2
Russland	2,80	1,30	87,0	43,0	19,2	20,8	22,6	19,8	3	3	7
Kanada	2,20	1,30	49,0	41,0	91,8	90,1	92,8	96,1	.	.	.
Japan	2,20	1,20	80,0	47,0	90,4	87,3	90,9	79,7	.	.	.
Südkorea	2,10	1,20	56,0	42,0	76,0	62,7	84,6	72,0	.	.	.
Türkei	2,00	1,10	77,0	65,0	44,2	11,8	40,4	23,7	1	5	5
Mexiko	2,00	1,10	41,0	32,0	21,6	17,9	26,9	44,9	.	3	3
Australien	1,80	1,00	40,0	25,0	93,8	73,1	92,3	93,2	.	.	.
Indien	1,50	0,98	39,0	50,0	46,6	17,0	54,3	53,1	.	3	3
Vereinigte Arabische Emirate	1,30	0,76	41,0	33,0	83,2	66,0	79,3	16,4	.	.	.
Malaysia	0,93	0,71	16,0	17,0	62,5	50,9	73,1	40,1	.	2	2
Brasilien	1,20	0,66	34,0	23,0	43,8	32,1	48,1	56,5	.	5	5
Saudi-Arabien	0,93	0,57	30,0	26,0	63,0	22,6	60,1	5,3	.	2	2
Vietnam	0,68	0,52	13,0	25,0	42,3	44,8	48,6	12,1	.	4	4
Serbien	0,97	0,51	14,0	12,0	37,5	43,9	47,6	40,6	2	4	4
Taiwan	0,97	0,50	28,0	24,0	85,1	72,2	87,0	84,1	.	1	1
Thailand	0,69	0,47	18,0	17,0	38,5	24,5	57,7	26,1	1	3	3
Singapur	0,75	0,46	42,0	24,0	99,0	97,2	98,6	38,2	.	0	0
Algerien	0,49	0,37	17,0	13,0	28,4	17,5	21,6	18,4	.	5	5
Südafrika	0,67	0,36	22,0	14,0	59,1	40,6	49,5	70,0	.	4	4
Israel	0,61	0,36	24,0	17,0	70,7	18,4	82,2	68,6	.	.	.
Bosnien-Herzegowina	0,62	0,35	5,7	5,0	28,8	27,8	43,3	36,7	1	7	7
Indonesien	0,47	0,35	11,0	14,0	38,9	28,3	41,8	52,2	.	3	3
Ägypten	0,45	0,29	19,0	18,0	22,6	11,3	39,9	7,7	3	5	5
Chile	0,39	0,25	10,0	9,9	84,1	49,1	84,1	81,2	.	.	.
Ukraine	0,44	0,17	21,0	5,9	23,6	12,3	27,4	51,7	2	6	6
Median Mittelleinkommensländer	.	.	.	.	37,7	38,4	38,0	43,7	.	.	.

Anmerkung: In den Daten für Russland sind die Geschehnisse seit dem Ausbruch des Ukraine Konflikts noch nicht berücksichtigt. Im OECD-Bonitätsranking werden Hochinkommensländer nicht bewertet. Fett hervorgehoben sind Governance-Indikatoren, die über dem Median der Mittelleinkommensländer laut Weltbank liegen.  
Q: ITC, OECD, The Global Sanctions Data Base.

Übersicht 2.3 listet die Top-30-Länder mit dem höchsten noch unausgeschöpften Exportpotenzialen laut ITC-Auswertungen für die EU und Westeuropa sowie auch für Österreich<sup>12)</sup>. Die Berechnungen zum Exportpotenzial werden unterschiedlichen Governance-Indikatoren der Weltbank, der Häufigkeit von Sanktionen, die die EU in den letzten 10 Jahren gegen ein Land verhängt hat, sowie dem Bonitätsranking der OECD gegenübergestellt. In Fettdruck hervorgehoben sind Governance-Werte, die über dem Median von Mitteleinkommensländern liegen.

Die Reihung der Länder nach dem Exportpotenzial für die EU und für Österreich decken sich bis auf wenige Ausnahmen sehr gut. Relativ mehr Bedeutung als für andere westeuropäische Staaten haben für Österreich die Westbalkanländer, Malaysia und auch Kanada. Top-gereiht sind viele Hocheinkommensländer, die naturgemäß bei allen Governance-Indikatoren hervorragend abschneiden. Ausnahmen bilden nur die Vereinigten Arabischen Emirate in Bezug auf demokratische Mitspracherechte und Israel in Bezug auf die politische Stabilität und die Abwesenheit von Terrorismus. Darüber hinaus stellen auf Basis dieser Indikatoren Indien, Brasilien, Taiwan, Vietnam, Südafrika, Malaysia sowie Indonesien interessante Märkte für Österreich und die EU dar. China und Thailand schneiden im Bonitätsranking gut ab, die Handelsbeziehungen werden aber durch Probleme mit Menschenrechten und Demokratiedefiziten begleitet. Russland schneidet in vielen der gelisteten Indikatoren schlecht ab. Die Berechnungen des Exportpotenzials berücksichtigen noch keine Auswirkungen des Russland-Ukraine-Konflikts.

#### **2.5.4 Entkoppelung zwischen Ost und West?**

##### **Die außenpolitische Dimension: Abstimmungscoalitionen in der Generalversammlung der Vereinten Nationen**

Die Handelsverbindungen zwischen den Ländern der Triade EU, China und USA sind deutlich und weisen weiterhin die größten Exportpotenziale auf, sodass diese Struktur auch mittelfristig bestehen bleiben dürfte. Die Spannungen auf der internationalen politischen Ebene können jedoch alle Aspekte der wirtschaftlichen Integration erheblich behindern. Der jüngste Konflikt mit Russland sowie die steigende Systemrivalität mit China geben Anlass zur Besorgnis über die Möglichkeit neuer politischer und wirtschaftlicher Blockbildungen, insbesondere die Abkopplung Chinas und Russlands von Zulieferungen aus dem politischen "Westen". Dabei schwingt auch die Frage mit, ob eine Zunahme des bilateralen Handels sowie ein vertieftes Engagement in der Entwicklungshilfe, wie das China mit dem sogenannten Seidenstraßenprojekt verfolgt, auch die außenpolitische Orientierung von Staaten beeinflussen werden.

Aus den Abstimmungsergebnissen in der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN General Assembly – UNGA) lassen sich für diese Frage wertvolle Informationen über die außenpolitischen Präferenzen von Staaten herauslesen. Sie spiegeln die unterschiedlichen Positionen zu außenpolitischen Fragen mit globaler Bedeutung, diesbezügliche gemeinsame Interessen von Staaten und die Bildung von Abstimmungscoalitionen wider<sup>13)</sup>. Entsprechende

---

<sup>12)</sup> Daten für die EU werden in der Datenquelle nicht separat ausgewiesen.

<sup>13)</sup> Die Abstimmungen betreffen folgende Themenbereiche: Frieden und Sicherheit, Kolonisierungsfragen, Abrüstung, Einsatz von Kernkraft und Waffen, Ozeane und Meere, direkte Wirtschaftshilfe für Länder, Israel und Staat Palästina sowie Menschenrechte.

Auswertungen zeigen deutliche Unterschiede in den Positionen zwischen den USA sowie anderer Staaten mit einer westlichen liberalen Ordnung und jenen Russlands und Chinas.

Auf der Basis von sogenannten "Idealpunktschätzungen" der Abstimmungsergebnisse verdeutlicht Abbildung 2.22 diese Systemrivalität ganz deutlich und zeigt die Trennung der außenpolitischen Prioritäten und Positionen innerhalb der Triade mit den USA und China an den äußeren Rändern und den EU-Ländern in der Mitte des ideologischen Spektrums<sup>14</sup>). Dabei vergrößert sich der Abstand der USA zu den westeuropäischen Staaten seit der Reagan-Administration in den 1980er-Jahren immer weiter. Russland verringerte den Abstand zum Westen mit dem Beginn der Gorbatschow-Regierung, der anschließenden Ostöffnung und dem Zerfall der ehemaligen UdSSR. Seit Mitte der 1990er-Jahre wird der Abstand wieder größer. China, das erst 1971 einen Sitz in den Vereinten Nationen erhielt, war zunächst näher am ideologischen Zentrum, vergrößerte den Abstand aber wieder deutlich rund um den Tiananmen-Vorfall Mitte der 1990er-Jahre. Seit 2015 nähern sich die außenpolitischen Präferenzen Chinas und Russlands an.

Das Abstimmungsbild für die EU-Länder in Abbildung 2.22 veranschaulicht den Effekt der europäischen Integration und die einhergehende Annäherung der Positionen innerhalb der EU, insbesondere der ehemaligen Ostblockstaaten. Darüber hinaus zeigen erste Ergebnisse in der Literatur, ganz allgemein, dass sich internationaler Handel und die Handelspolitik in einer Annäherung der Abstimmungsergebnisse von Ländern niederschlagen (Sokolova und DiCaprio, 2018). Flores-Macías und Kreps (2013) liefern einen empirischen Nachweis, dass steigender bilateraler Handel mit China die Wahrscheinlichkeit eines gemeinsamen Abstimmungsverhaltens in außenpolitischen Fragen erhöht.

Abbildung 2.23 stellt die Nähe des Abstimmungsverhaltens unterschiedlicher Ländergruppen zu den USA und der EU sowie zu Russland und China dar. EU-Länder stimmen innerhalb der Vereinten Nationen als Einzelstaaten ab. Frankreich und Österreich repräsentieren dabei das obere und untere Band der EU-Positionen. Das Abstimmungsverhalten Österreichs ähnelt dem anderer kleiner EU-Staaten wie Schweden, Finnland, Zypern, Malta, aber auch Irland. Auch die anderen westeuropäischen Staaten positionieren sich klar in der Nähe der EU-Länder. Dabei nimmt das Vereinigte Königreich eine liberalere Position ein als Frankreich. Die Position der Schweiz ist nahezu ident mit jener Österreichs. Nähe zu den außenpolitischen Positionen der EU zeigen darüber hinaus die Demokratien in Ostasien und dem Pazifischen Raum (Japan, Südkorea, Australien, Neuseeland), die osteuropäischen Staaten am Westbalkan sowie die Ukraine, aber auch Kanada und die Türkei.

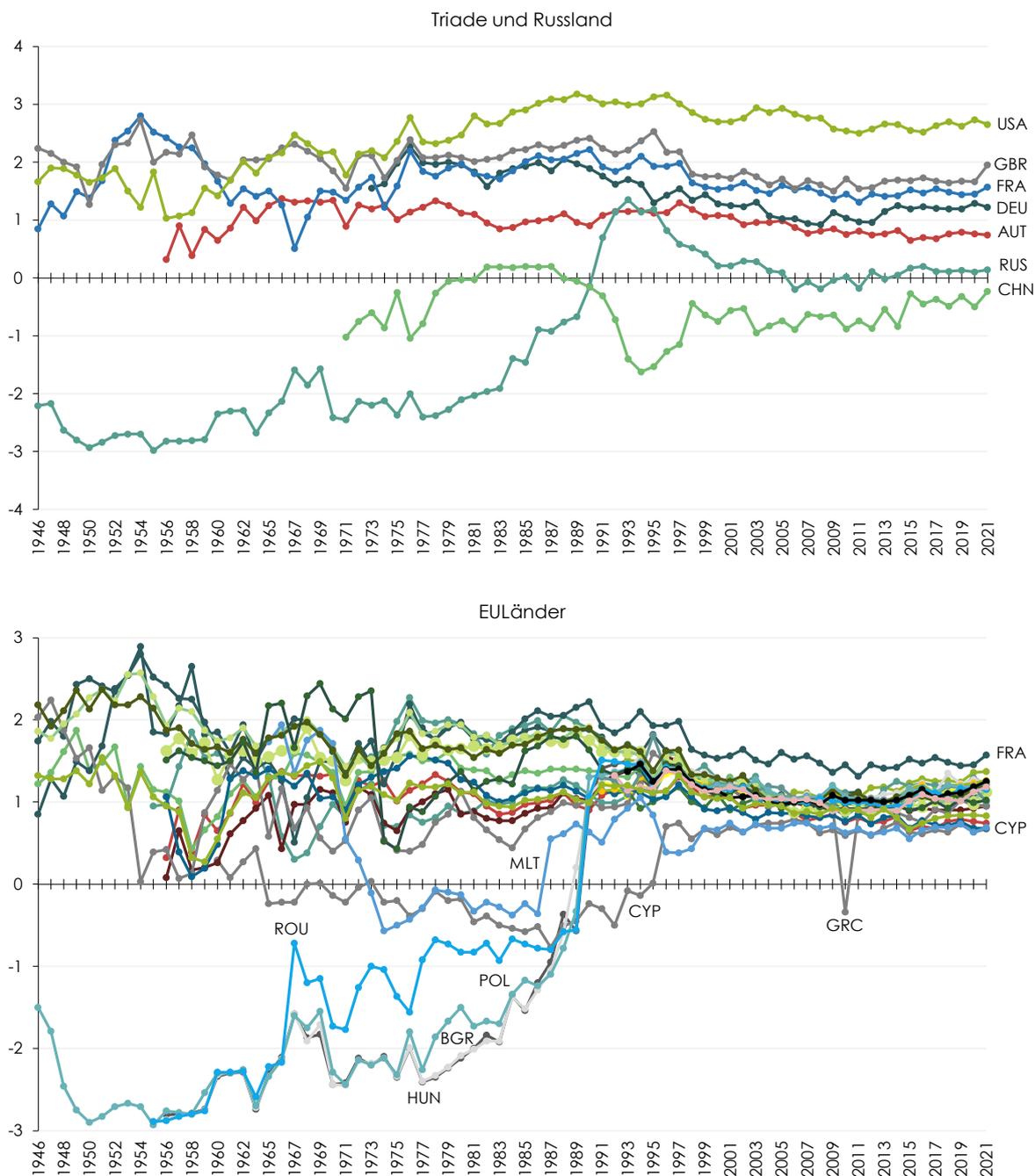
Andere Staaten im Mittleren Osten und in Osteuropa (vorwiegend die GUS), afrikanische Staaten, viele Staaten in Ostasien sowie auch Indien gleichen sich den außenpolitischen Positionen Chinas an. Dabei weisen Ägypten, Algerien, Indien, Malaysia, Vietnam ebenso wie der Iran die weiteste Distanz in außenpolitischen Fragen zu Europa aber insbesondere zu den USA auf.

---

<sup>14</sup>) Die Schätzungen werden in einer Datenbank der Harvard University veröffentlicht und basieren auf der Methodik in Bailey et al. (2017). Sie sind besonders für die Beobachtungen der Abstimmungsergebnisse über die Zeit geeignet und sind anderen Ähnlichkeitsmaßen überlegen, da sie Verschiebungen in der Abstimmungsagenda mitberücksichtigen.

**Abbildung 2.22: Abstimmungsverhalten Chinas, Russlands, der USA und der EU in der UN-Generalversammlung, 1946-2021**

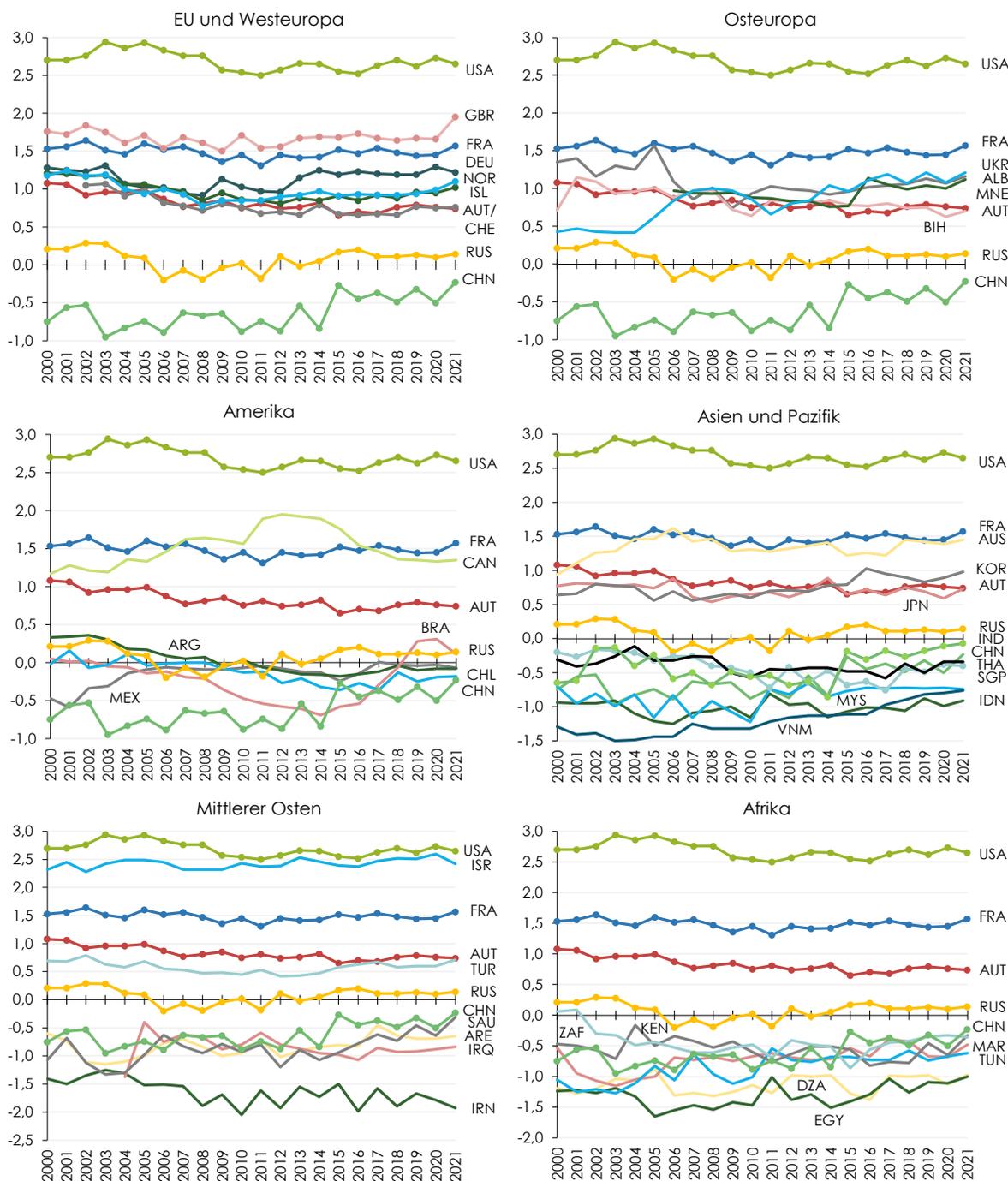
Idealpunktschätzung



Q: Harvard Dataverse, Bailey et al. (2017).

**Abbildung 2.23: Abstimmungsverhalten Chinas, Russlands, der USA und der EU in der UN-Generalversammlung, 1946-2021**

Idealpunktschätzung



Q: Harvard Dataverse, Bailey et al. (2017).

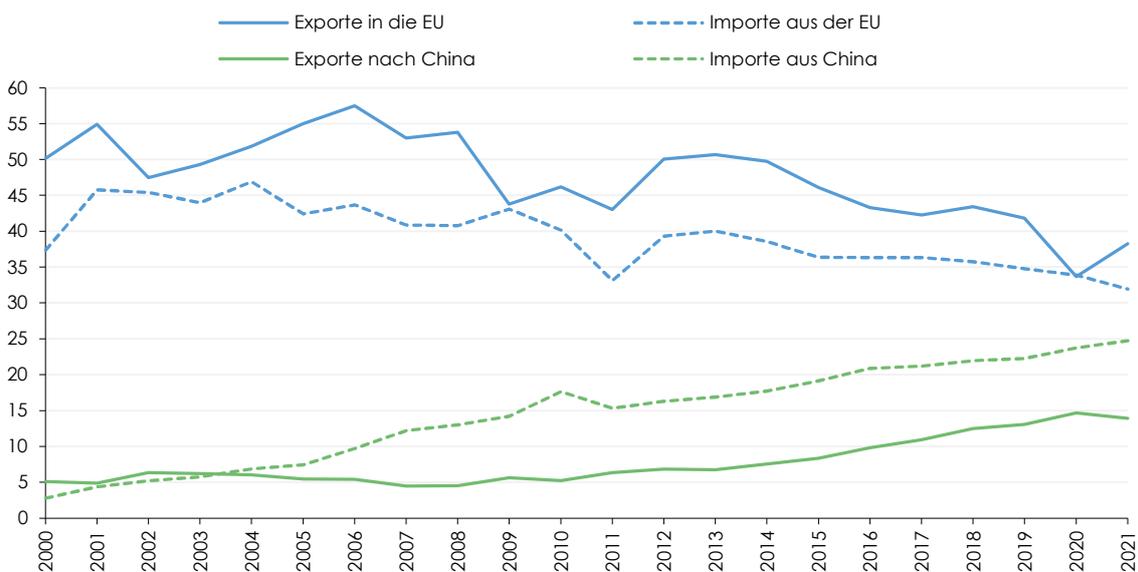
### Die wirtschaftlichen Folgen einer Entkoppelung

Die russische Invasion in der Ukraine am 24. Februar 2022 verursachte nach der Annexion der Krim und den Sanktionen von 2014 einen weiteren und noch tiefgreifenderen Bruch in den wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen Russland und dem Westen. Die nachsichtige Haltung Chinas in dieser Sache sowie Entwicklungen im südchinesischen Meer lassen noch weitere Bruchlinien befürchten.

Die weitere wirtschaftliche Entflechtung zwischen Russland und der EU ist bereits absehbar. Schon länger zeigt sich ein rückläufiger Anteil der EU im Außenhandel Russlands, der durch einen Anstieg der Bedeutung Chinas begleitet wird (Abbildung 2.24). Neben der Annäherung Russlands und Chinas auf politischer Ebene, wie dies im vorigen Kapitel aufgezeigt wurde, zeigt sich daher auch die Annäherung auf wirtschaftlicher Ebene. Importseitig ist dieser Trend deutlich stärker ausgeprägt.

**Abbildung 2.24: Warenhandel Russlands mit der EU und China**

Anteile am Gesamtexport bzw. -import in %



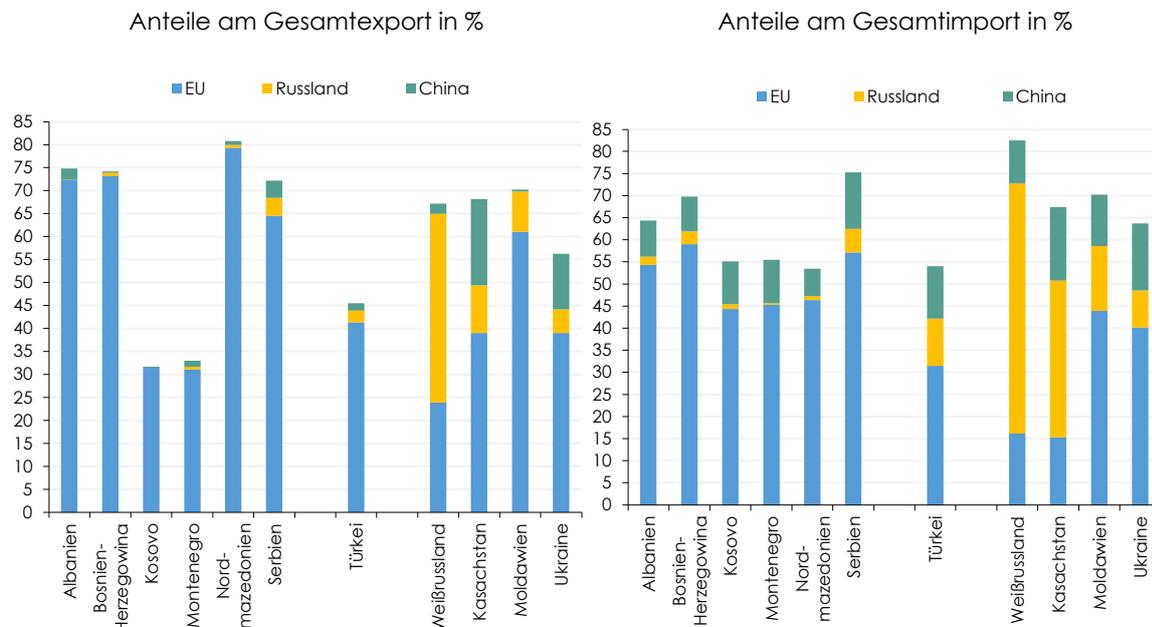
Q: IMF (DOTs).

Mit der derzeitigen Konfliktsituation und Abwendung des Westens gewinnen für Russland die Beziehungen zu China noch mehr an Bedeutung, auch um die Folgen der westlichen Sanktionen abzufedern. Es ist daher absehbar, dass sich dieser Entkoppelungstrend in den kommenden Jahren noch verstärken wird. Insbesondere importseitig könnte China die EU als bedeutendsten Handelspartner Russlands sehr bald überholen.

Die politische Positionierung der Länder in Osteuropa gegenüber der EU bzw. den USA sowie gegenüber Russland bzw. China (Teile des Westbalkans, der Republik Moldau, Teile des Kaukasus) aber auch der Türkei wird sich erst noch zeigen. In wirtschaftlicher Hinsicht ist die EU – bis auf Belarus und auf der Importseite auf Kasachstan – ein weitaus wichtigerer Partner als

Russland oder China. Bei Direktinvestitionen hält die EU ähnlich hohe Anteile (Abbildung 2.25 und Abbildung 2.26).

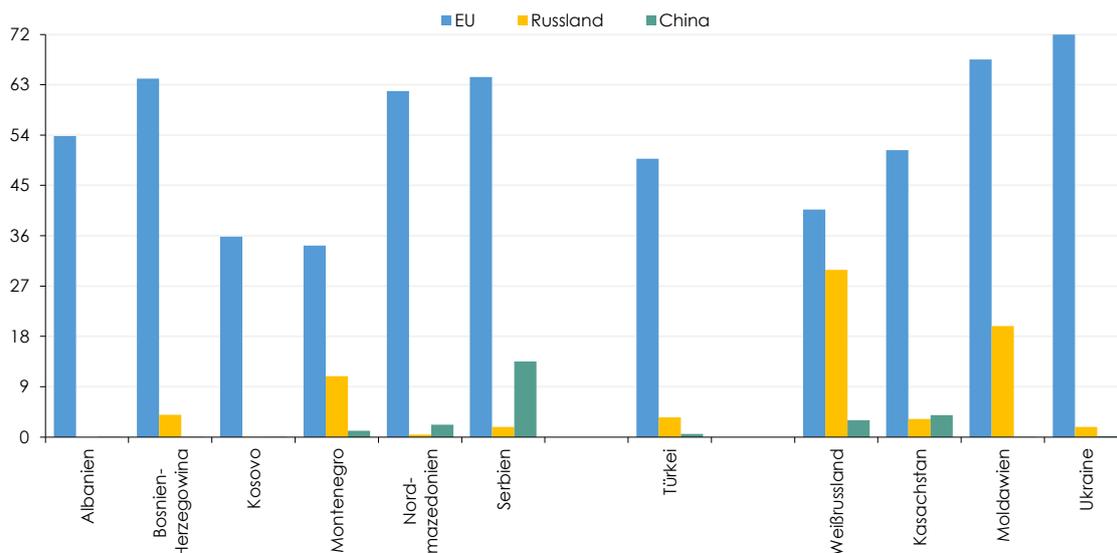
**Abbildung 2.25: Bedeutung der EU, Russlands und Chinas im Außenhandel ausgewählter osteuropäischer Länder**



Q: IMF (DOTs).

**Abbildung 2.26: Direktinvestitionsbestände der EU, Russlands und Chinas in ausgewählten osteuropäischen Ländern**

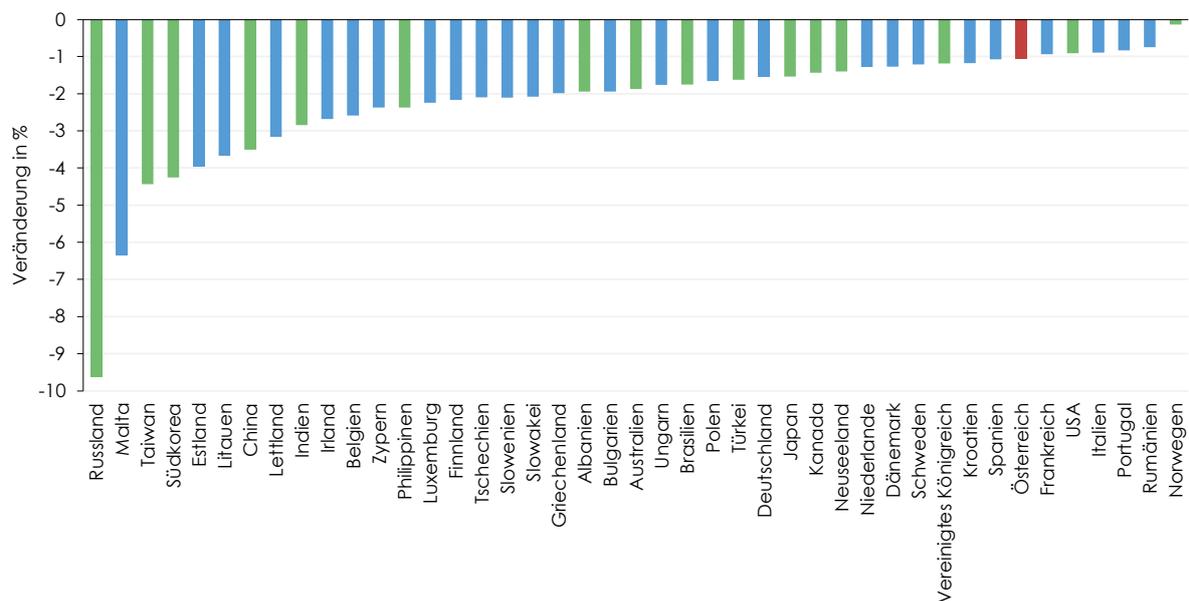
Passive Direktinvestitionsbestände in % der Gesamtbestände



Q: wiw, WDS – WIFO-Daten-System, Macrobond.

Für die meisten Länder des politischen "Westens" ist Russland mit Ausnahme von Energieprodukten kein wichtiger Handelspartner. Nur 3,0% der Importe der EU stammten 2021 aus Russland. In Österreich waren es rund 2,6% der Gesamtimporte. Eine Entkoppelung von China (8,6% der Gesamtwarenimporte der EU und 7% der Importe Österreichs) hätte ungleich höhere Auswirkungen. Felbermayr et al. (2022b) berechnen in einer ersten empirischen Analyse die langfristigen Auswirkungen der wirtschaftlichen Entkoppelung zwischen dem politischen Westen und den BRIC auf den Außenhandel und die Realeinkommen<sup>15</sup>). Die Auswirkungen sind beträchtlich. Der bilaterale Handel würde fast vollständig eingestellt werden. Die EU würde mehr aus dem Rest der Welt (RdW) importieren, aber weniger in den RdW exportieren. Ein Grund dafür ist der Verlust der Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere durch den versperrten Zugang zu kostengünstigen Vorprodukten und hierbei vor allem zu jenen Chinas. Die BRIC exportieren zwar mehr in den RdW, können aber die Exportverluste im Handel mit dem Westen nicht wettmachen. Die Gesamtexporte sind für den Westen wie für die BRIC rückläufig. Weiters würde das Realeinkommen für die Gruppe der BRIC dauerhaft um 3,9% sinken, für den Westen um 1,3%. Die Wohlfahrtsverluste wären unter den Ländern sehr ungleich verteilt (Abbildung 2.27). Russland hätte mit den stärksten negativen Auswirkungen zu rechnen (-9,6%), die EU würde im Durchschnitt Verluste um 1,3% einstreifen und die Wohlfahrt in Österreich würde um 1,1% sinken.

**Abbildung 2.27: Realeinkommenseffekt einer Entkoppelung der BRIC vom Westen in ausgewählten Ländern**



Anmerkung: blau – EU-Länder, grün – sonstige Länder.  
 Q: Felbermayr et al. (2022b), WIFO-Darstellung.

<sup>15</sup>) Zum politischen Westen werden die EU, USA sowie verbündete Länder gezählt, darunter Albanien, Australien, Kanada, Island, Japan, Neuseeland, Norwegen, die Philippinen, Südkorea, Taiwan, die Türkei und das Vereinigte Königreich. Die BRIC umfassen Brasilien, Russland, Indien und China.

Ein zweites Szenario in Felbermayr et al. (2022b) berechnet die Auswirkungen eines Energieembargos des politischen Westens gegenüber Russland. Wiederum handelt es sich um langfristige Auswirkungen, also um einen Zeitraum von mindestens 5 bis 10 Jahren, währenddessen neue Pipelines, LNG-Terminals und die Energiewende vorangetrieben werden. In diesem Szenario reduziert sich das russische BIP am stärksten (-6,6%). Russische Exporte in den RdW steigen, können aber den Handelsverlust mit dem Westen nicht überkompensieren. Die russischen Gesamtexporte sinken daher insgesamt um 19,5%. Deutlich weniger betroffen ist der Westen, mit Exportverlusten von 2% und Verlusten im realen BIP von lediglich 0,1%. Selbst für Deutschland und Österreich sind Rückgänge im BIP mit lediglich 0,3% bescheiden. Eine Energieunabhängigkeit von Russland wäre auf Basis dieser Berechnungen zumindest auf die lange Sicht mit relativ geringen Kosten verbunden.

### Übersicht 2.4: Handels- und Realeinkommenseffekte einer Entkoppelung von Ost und West

Entkoppelungsszenario	Bilaterale Exporte		Exporte RdW		Importe RdW		Gesamtexporte		Wohlfahrt (Realeinkommen)	
	Westen	BRIC	Westen	BRIC	Westen	BRIC	Westen	BRIC	Westen	BRIC
(1) Westen – BRIC	-97,4	-95,7	-0,5	16,1	8,4	-10,8	-41,4	-54,8	-1,3	-3,9
(2) Westen – Russland (Energieembargo)	-26,8	-56,7	-0,5	56,1	8,4	-22,6	-2,0	-19,5	-0,1	-6,6

Anmerkung: BRIC – Brasilien, Russland, Indien, China; Westen – EU, USA, Albanien, Australien, Kanada, Island, Japan, Neuseeland, Norwegen, Philippinen, Südkorea, Taiwan, Türkei, Vereinigtes Königreich; Rest der Welt (RdW) – übrige Länder.

Q: Felbermayr et al. (2022b).

## 2.6 Handelspolitische Instrumente, spieltheoretische Grundlagen der Handelspolitik und das Netzwerk der EU-Freihandelsabkommen

### 2.6.1 Instrumentenset

Während die Bedeutung von Zöllen als handelspolitisches Instrument abnimmt und für Industriewaren Zölle auf einem tiefen Niveau liegen – der ungewichtete Durchschnittszollsatz der EU beträgt 5,1%, jener der USA 3,3% (WTO, 2020) – rücken weitreichende Handelsabkommen und nicht-tarifäre Handelsmaßnahmen (Non-tariff Measures, NTM) zunehmend in den Mittelpunkt. Einerseits hat sich das Spektrum an nicht-tarifären Instrumenten (siehe Übersicht 2.5) verbreitert und reicht von Subventionen, geografischen Angaben für Agrarerzeugnisse über Kennzeichnungsvorschriften für elektronische Geräte und Grenzwerte für Pestizidrückstände bei importierten Früchten bis hin zu Zöllen, die Preisdumping oder subventionierten Exporten entgegenwirken sollen (Grübler und Reiter, 2021). Vor allem Handelsstreitigkeiten über Subventionen können langanhaltend sein und zu massiven Spannungen in der globalen Zusammenarbeit führen, wie der Streit um Subventionen für Airbus/Boeing zwischen der EU und den USA zeigt<sup>16)</sup>. Zugleich hat die Anzahl an subventionsbedingten Handelsstreitigkeiten seit 2010 stark zugenommen und China, die EU sowie die USA werden am häufigsten beschuldigt, gegen die

<sup>16)</sup> Der mittlerweile über 16 Jahre andauernde und mehrere Verfahren bei der WTO umfassende Streit, der am längsten andauernde Streitfall in der Geschichte der WTO, wurde mit Urteilen des Schiedsgerichts und einer transatlantischen Einigung im Juni 2021 vorläufig für fünf Jahre ausgesetzt.

WTO-Subventionsregeln zu verstoßen. Eine detaillierte Analyse der Subventionspolitik dieser drei Wirtschaftsmächte zeigt, dass sich die Vergabe von Subventionen nicht nur auf die Krisenjahre – insbesondere COVID-19-Pandemie und globale Finanzkrise – beschränkt, sondern vielmehr auch eine Art "Tit-for-tat"-Subventionsdynamik unterstellt, die erhebliche Teile des weltweiten Warenhandels umfasst (Exportanreize bzw. Importsubventionen beeinflussen mehr als 25% bzw. 35% des weltweiten Warenhandels; Evenett und Fritz, 2021).

### Übersicht 2.5: Überblick der handelspolitischen Instrumente

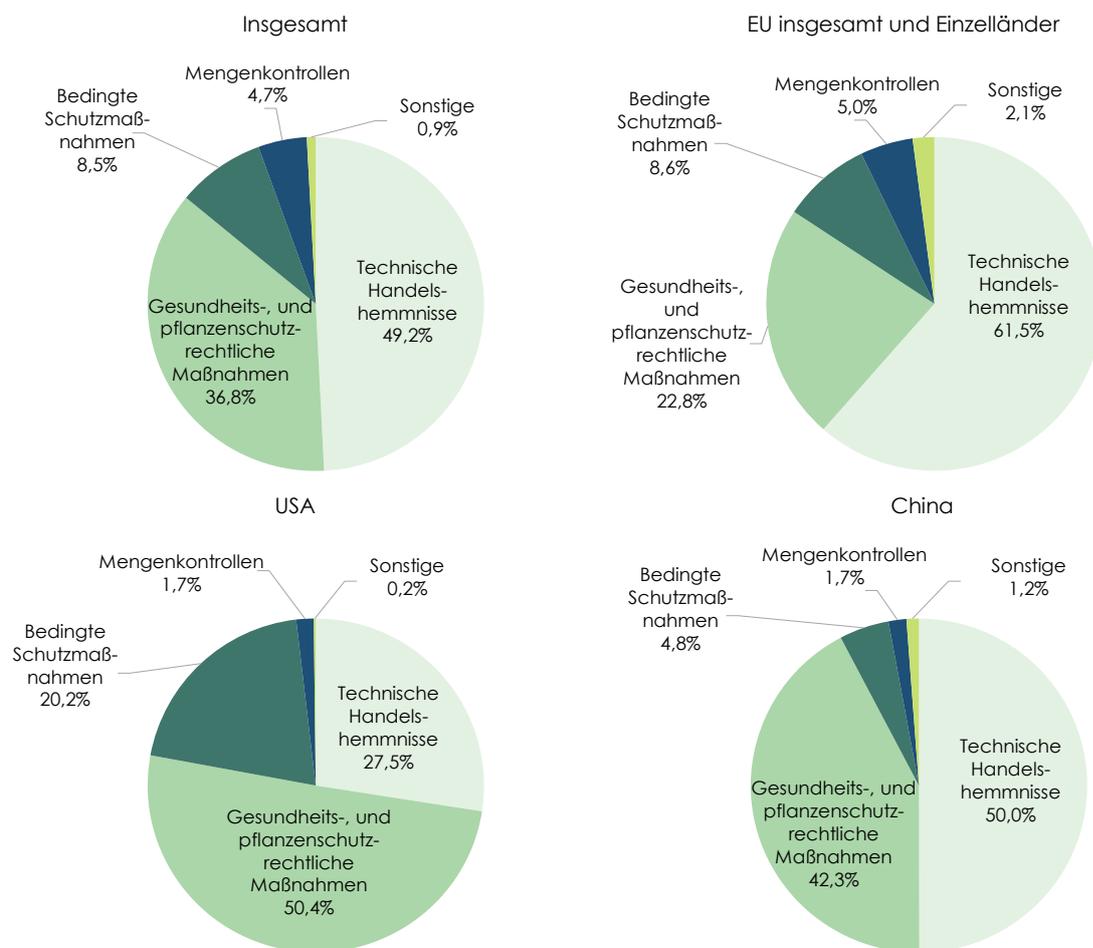
Handelspolitische Instrumente	Erklärung	Beispiele
Zölle und andere Gebühren	Wert- oder Mengenzoll auf Handelsströme	
Technische Handelshemmnisse	Handelsbeschränkende Normen, Konformitätsbewertungsverfahren, Kennzeichnungen oder technische Vorschriften, die alle Exporteure betreffen (nur "Handelsbedenken" (specific trade concerns) sind bilateral)	Anpassung der Genehmigungsverfahren für zwei-, drei- und vierrädrige Kraftfahrzeuge auf die Umweltstufen Euro 5 und Euro 5+ Anforderungen (G/TBT/N/EU/688); Änderung der Energieeffizienzzeichnungsspflicht für Elektrogeräte (G/TBT/N/EU/307)
Sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen	Gesundheits- und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen gegen einzelne Handelspartner oder alle Exporteure von bestimmten oder mehreren Waren	Aussetzen der Einfuhr von getrockneten Bohnen aus Nigeria in die EU aufgrund von Pestizidrückständen (G/SPS/N/EU/131)
Bedingte Schutzmaßnahmen (Antidumpingmaßnahme, Antisubventionsmaßnahme, Schutzmaßnahmen, Spezielle Schutzmaßnahmen für Agrarwaren)	Ausgleich für unfaires Preisdumping, direkt oder indirekt subventionierten Importwaren, sowie zeitlich begrenzte Abmilderung/Anpassung an verstärkte Importströme, die immer bilateral und warenspezifisch angewendet werden	Antidumpingzölle der EU auf bestimmte warmgewalzte Bleche und Coils (Rollen) aus rostfreiem Stahl aus China (endgültig 14,6%-19%); (G/ADP/N/342/EU); Ausgleichzölle der EU auf Biodiesel (aus Argentinien, Kanada, Indonesien, USA), Stahl- und Eisenprodukte (aus China, Indien, Indonesien, Türkei) (G/SCM/N/363/EU)
Mengenkontrollmechanismen	Zollkontingente bzw. Lizenzen die länderübergreifend oder länderspezifisch eingesetzt werden	Ausfuhrverbot gefährlicher Chemikalien (EU 649/2012); Verbot der direkten/indirekten Lieferung von Technologiegütern nach Russland (EU 833/2014)
Subventionen, insbesondere Exportsubventionen und Subventionen mit lokalem Inhalt	Subventionen, die von der Exportleistung oder vom Kauf oder der Verwendung heimischer statt importierter Waren abhängig sind, landwirtschaftliche Exportsubventionen	
Beschränkungen des öffentlichen Beschaffungswesens	Geschlossene Ausschreibungen und intransparente Ausschreibungsverfahren	
Schutz des geistigen Eigentums	Unzureichende Patent-, Urheberrechts- und Markenregelungen und Durchsetzung der Rechte an geistigem Eigentum	
Hindernisse im Dienstleistungsbe- reich	Beschränkungen für ausländische Marktteilnehmer, Regulierungsstandards, Anforderungen an die lokale Präsenz	
Hindernisse für den digitalen und elektronischen Handel	Hindernisse für den grenzüberschreitenden Datenverkehr, einschließlich Anforderungen an die Datenlokalisierung und andere restriktive technologische Anforderungen	
Investitionshemmnisse	Beschränkungen für ausländische Kapitalbeteiligungen und für den Zugang zu ausländisch finanzierten Forschungs- und Entwicklungsprogrammen, Anforderungen an den Technologietransfer und an die Exportleistung sowie Beschränkungen für die Rückführung von Gewinnen, Kapital, Gebühren und Lizenzgebühren	
Wettbewerbsbeeinflussende Maßnahmen	Wettbewerbswidriges Verhalten, Missbrauch von Wettbewerbsgesetzen zur Behinderung des Handels	
Sonstige Hemmnisse	Ursprungsregeln, Inspektionen, Vorversandkontrollen usw.	

Q: WIFO-Zusammenstellung.

Andererseits hat auch die Intensität der Nutzung von NTMs vor allem zwischen Industrieländern deutlich zugenommen (vgl. Kapitel 2.4.2). Zugleich steigen sich Anzeichen dafür, dass nicht-tarifäre Handelsmaßnahmen vermehrt als Substitution für Zölle und als protektionistische Instrumente angewendet werden (Moore und Zanardi, 2011; Aisbett und Pearson, 2012;

Beverelli et al., 2014; Orefice, 2017). Zu den Ländern mit der höchsten Anzahl an NTM-Meldungen zählen die USA, Brasilien, Kanada, China und die EU, wobei China, die USA und die EU gleichzeitig auch am stärksten von NTMs selbst betroffen sind (Grübler und Stehrer, 2017).

**Abbildung 2.28: Nutzung handelspolitischer Instrumente weltweit und im Vergleich der drei Wirtschaftsräume EU, USA und China**



Anmerkung: Eine Darstellung der NTM-Meldungen für Österreich ist nicht zielführend, da ab 1999 keine österreichischen Meldungen in der WTO I-TIP-Datenbank vorliegen.

Q: Ghodsi et al. (2017), WIFO-Berechnungen.

In einer weiteren Untergliederung der NTMs veranschaulicht Abbildung 2.28, dass sich der Großteil der eingeführten nicht-tarifären Handelshemmnisse – mit Ausnahme der USA, – einerseits auf technische Handelsbarrieren (TBT, rund 50% der weltweiten WTO-Meldungen, in der EU liegt der Anteil sogar bei 61,5%) und andererseits auf gesundheits- und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS, rund 37% der weltweiten Meldungen, in den USA machen diese rund 50% der NTM-Meldungen aus) konzentriert. TBT zielen dabei auf eine Regulierung des Produktionssektors ab, SPS betreffen vorwiegend Produkte des Lebensmittelsektors. Lediglich 8,5% aller gemeldeten nicht-tarifären Handelshemmnisse betreffen bedingte Schutzmaßnahmen, wobei der Großteil Antidumping-Maßnahmen betrifft, die infolge von bedeutenden Schäden der

heimischen Industrie aufgrund eines ungerechtfertigten Preisvorteils der Importe zulässig sein können.

Der Vergleich der drei Wirtschaftsräume EU, USA und China zeigt, dass Antidumping-Maßnahmen sowie weitere bedingte Schutzmaßnahmen rund ein Fünftel aller eingeführten Maßnahmen in den USA ausmachen, während der Anteil dieser Handelsinstrumente in China nur lediglich knapp 5% ausmacht. Mengenkontrollen machen rund 5% der weltweiten WTO-Meldungen aus, wobei im Vergleich der drei Wirtschaftsnationen diese verstärkt von der EU und ihren Mitgliedsländern implementiert werden, während sie in den USA und China eine untergeordnete Rolle spielen.

NTMs spiegeln vielmals übergeordnete Ziele des Handels, wie den Schutz von Menschen, Tieren und Pflanzen, Informationsasymmetrien sowie Verbraucherpräferenzen wider. Daher wirken der Abbau, die Harmonisierung, bzw. die Vereinfachung dieser Standards und Regulierungen anders als eine Zollreduktion (siehe De Melo und Shepherd, 2018 für einen umfassenden Überblick zu den Wirkungsmechanismen). Die Bandbreite an nicht-tarifären Instrumenten, ihre Wechselwirkungen auf Handelsvolumen und Preise sowie ihre teilweise Stoßrichtung zur Verringerung von Marktunvollkommenheiten implizieren heterogene Handels- und Wohlfahrtseffekte. Im Hinblick auf ihr Potenzial zur Qualitätsverbesserung und Technologieentwicklung können diese handelsfördernd sein. Sie implizieren aber auch höhere Informations-, Spezifikations- und Konformitätskosten, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen und können für diese handelsbeschränkend wirken (Fontagné und Orefice, 2018; Fontagné et al., 2015).

Die mit einem Abbau von Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen verbundenen Produktivitäts- und Wohlfahrtsgewinne sind in der ökonomischen Literatur klar belegt, wobei rezente Studien darauf hinweisen, dass der Großteil der Effekte auf Veränderungen bei NTMs zurückzuführen ist (Dhingra et al., 2021; Felbermayr et al., 2017b; Aichele und Felbermayr, 2015). Die handelshemmende Wirkung dieser zollfremden Maßnahmen belegt auch die empirische Untersuchung von Yalcin et al. (2017) bzw. Kinzius et al. (2019). Als Reaktion auf die Einführung von mindestens einem nicht-tarifären Handelshemmnis sinken die bilateralen Importe im Durchschnitt um 12%. Im Gegensatz dazu ist die durchschnittliche Handelselastizität von Zöllen mit 0,2% (Yalcin et al., 2017) bzw. 4,1% (Head und Mayer, 2014) deutlich niedriger.

### **2.6.2 Spieltheoretische Grundlagen der Handelspolitik: die Rolle der WTO, von FTAs und Sanktionen/Drohungen**

Die Spieltheorie schärft den Blick auf Gefahren von sogenannter "Beggary-Neighbor"-Politik und des Gefangenendilemmas im Einsatz handelspolitischer Maßnahmen. Eine "Beggary-Neighbor"-Politik resultiert aus einem Anreiz einzelner Länder heraus, Gewinne für die eigene Exportindustrie zu erzielen und gleichzeitig die inländischen Unternehmen vor verstärkter Importkonkurrenz zu schützen. Zölle sowie die Bandbreite an NTMs werden in diesem Fall zum eigenen Vorteil, aber zum Nachteil ausländischer Partner gesetzt. Dies zieht mit großer Wahrscheinlichkeit Vergeltungsmaßnahmen der betroffenen Partner nach sich. Dadurch entstehen Situationen des Gefangenendilemmas: die für ein einzelnes Land rationale Strategie zur Erlangung eines Vorteils erweist sich als kollektiv schädlich und alle verlieren – es endet in einem Nullsummenspiel. Die einzige Möglichkeit diesem sogenannten nicht-kooperativen

Gleichgewicht zu entkommen, sind die wiederholte Interaktion ("wiederholte Spiele") und Kooperation der Länder sowie die Abmachung, sich an Regeln zu halten. Die Einhaltung der Regeln gelingt (im kooperativen Gleichgewicht) durch die Glaubwürdigkeit der Androhung von Sanktionen und der Umsetzung der Drohung bei Regelabweichungen. Dabei kann das breite Spektrum der im vorigen Kapitel 2.6.1 dargestellten handelspolitischen Maßnahmen zur Einschränkung des Marktzugangs eingesetzt werden.

Die internationalen Regeln und Sanktionsmechanismen der WTO oder die Vereinbarungen in Handelsabkommen stellen den geeigneten Rahmen für diese Mechanismen dar (Bagwell und Staiger, 2004). Die WTO hat in den letzten Jahren massiv an Glaubwürdigkeit verloren, an ihrer Stelle können große Länder oder Blöcke vor allem in bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen diese Mechanismen fördern und Anreize für kooperatives, regelbasiertes Verhalten schaffen. Die EU versucht das z. B. auch mit dem Anti-Coercion-Instrument. Zentrale Bestandteile für ein Funktionieren sind:

- die Glaubwürdigkeit der Sanktionen;
- starke und schnelle, regelbasierte und zum Teil automatisierte Mechanismen zur Feststellung von Regelverstößen oder zur Entscheidungsfindung, ob Drohungen eingesetzt und/oder umgesetzt werden.

Zusätzlich könnten Mechanismen zum Ausgleich einer unterschiedlichen Betroffenheit durch Sanktionen von Unternehmen, Ländern und Sektoren die Entscheidungsprozesse in der EU unterstützen.

Da über eine Vergleichssituation ohne Sanktionen nur spekuliert werden kann, lässt sich die Wirkung dieses Instrumentariums nur schwer festmachen. Während sich Sanktionen stark auf den Handel zwischen den Konfliktparteien auswirken, sind politische Ziele wie ein Politikwechsel deutlich schwerer zu erreichen und an ihrem Erfolg zu messen (Pape 1997, 1998; Hufbauer et al., 2007). Die wirtschafts- und politikwissenschaftliche Literatur zeigt jedoch recht deutlich, dass Sanktionen in der Tat zu einem Absinken bilateraler wirtschaftlicher Aktivität führen; in diesem Sinne sind sie durchaus erfolgreich. Das gilt unabhängig davon, ob Import- oder Exportverbote verhängt werden (Felbermayr et al., 2022). In beiden Fällen geht es darum, den geostrategischen Gegner von wirtschaftlichen Vorteilen abzuschneiden. So sind im aktuellen Sanktionsregime gegen Russland Exportrestriktionen von Hochtechnologie ein wirksames Mittel, um die Rüstungsindustrie und andere zivile Wachstumsbranchen zu hemmen. Die Literatur zur Entkoppelung von Lieferketten zeigt, dass solche Unterbrechungen von Produktionsverbindungen nach einer Weile große negative Effekte nach sich ziehen.

Ebenfalls gut belegt ist der Umstand, dass Sanktionen in der Regel nicht nur für die Empfänger, sondern auch für die Absender negative Folgen haben (z. B. Chowdhry et al., 2020), wobei die Kosten innerhalb der Sanktionskoalitionen ungleich über die Länder verteilt sind. Rezente empirische Analysen zeigen, dass relativ zur Wirtschaftsleistung jene Länder am stärksten negativ betroffen sind, die in unmittelbarer Nachbarschaft zum sanktionierten Land liegen (z. B. Felbermayr et al., 2022b am Beispiel der Sanktionen gegen Russland).

Darüber hinaus verteilen autoritäre Regime häufig die Last von Sanktionen innerhalb ihrer Länder um, während sie die Unterstützung ihres Regimes durch den "Rallye-around-the-Flag"-Effekt

stärken (Grauvogel und von Soest, 2014). Wie die Daten der GSDB belegen, sind nur rund ein Drittel der von 1950 bis 2019 erfassten Sanktionsperioden als erfolgreich dokumentiert. Daher ist es paradox, dass sich das politische Instrumentarium zunehmender Beliebtheit erfreut, obwohl die Ziele oft nicht erreicht werden und Sanktionen mit hohen Kosten verbunden sind (Drezner, 1999). Aus der spieltheoretischen Sicht sollte die Drohung ausreichen, die angestrebten Ziele zu erreichen. Müssen tatsächlich Sanktionen verhängt werden, dann war die Drohung offenbar nicht glaubwürdig oder stark genug. Um diese Mechanismen zu verstehen ist es essentiell, die Zusammenhänge zwischen ökonomischen und politischen Auswirkungen von Sanktionen zu berücksichtigen (Felbermayr et al., 2021a).

### 2.6.3 Das Freihandelsnetzwerk der EU

Die Handelspolitik der EU wird maßgeblich durch ihr weit verzweigtes Netzwerk an präferenziellen Handelsabkommen (Preferential Trade Agreements, PTA) bestimmt. Wie im vorangegangenen Kapitel aufgezeigt, sind sie ein Grundpfeiler regelbasierter Handelspolitik und wohl das wichtigste Element der Handelspolitik, um Handelshemmnisse abzubauen und den internationalen Handel zu erleichtern. Sie bieten die notwendige Plattform zur Durchsetzung vereinbarter Regeln oder zur Konfliktbewältigung bei Regelverstößen und erreichen damit, dass Länder zum Wohle anderer kooperieren, anstatt einseitig eine Politik zu ihren Gunsten zu verfolgen, die letztlich in der oben beschriebenen Situation des Gefangenendilemmas endet. Handelsabkommen sind auch zunehmend ein Mittel um die Einhaltung von Menschenrechten, sozialer und gesellschaftlicher Chancengleichheit sowie hoher Arbeits- und Umweltstandards bei den Handelspartnern der EU zu gewährleisten (vgl. Kapitel 2.3.4 und Kapitel 2.4.2). Eine Vielzahl von Evaluierungen von EU-Freihandelsabkommen unterstreicht die positive Wirkung auf Handel und Wohlfahrt auch für Österreich (z. B. Copenhagen Economics, 2016; Reinstaller et al., 2016; Breuss, 2017; Felbermayr et al. 2015a; Felbermayr et al., 2019b; European Commission, 2019a; Grübler et al. 2020)<sup>17)</sup><sup>18)</sup>.

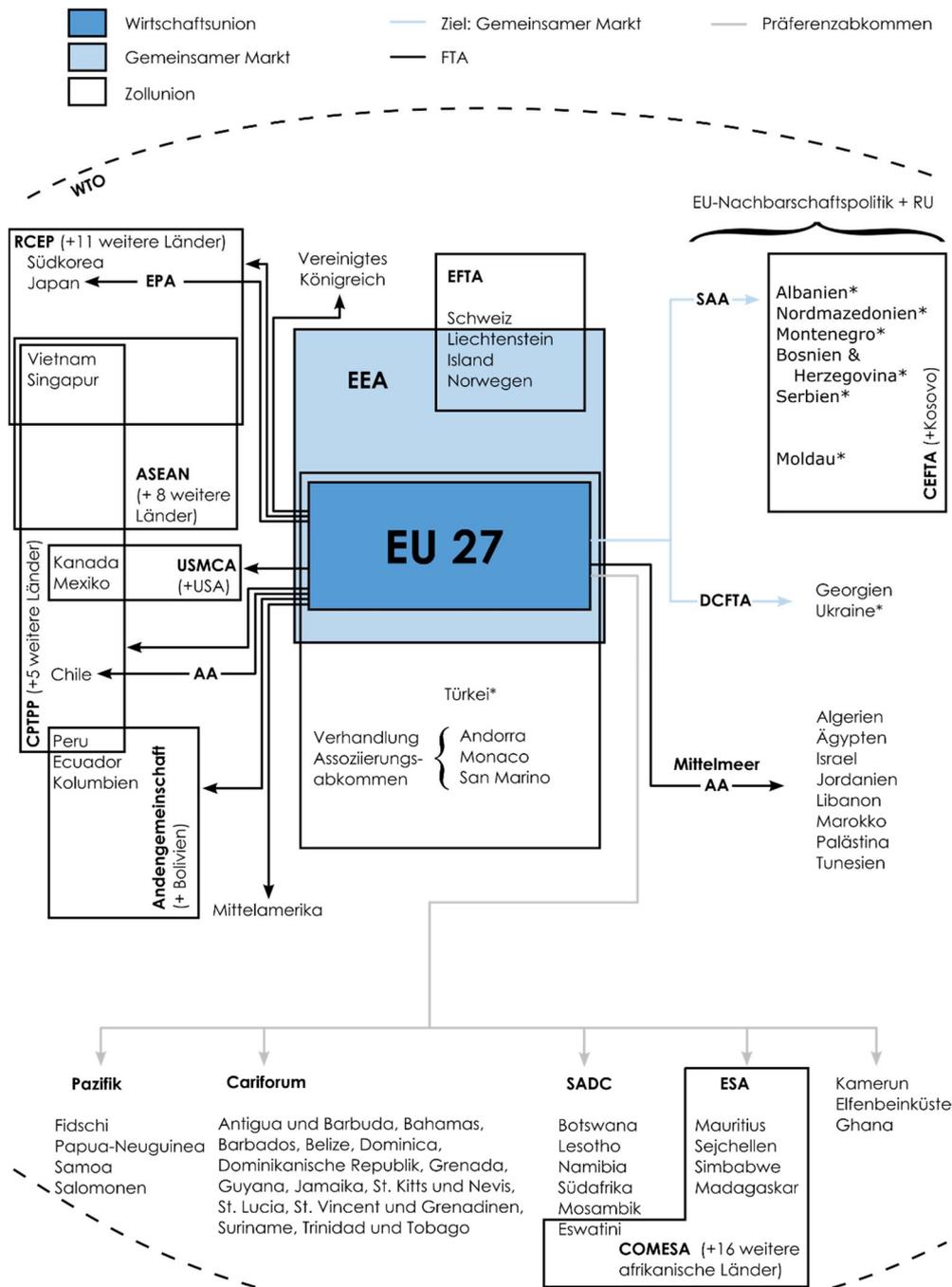
In den letzten Jahrzehnten hat sich das Freihandelsnetzwerk der EU über den gesamten Globus ausgeweitet (Abbildung 2.29). Der Handel der EU deckte im Jahr 2020 basierend auf 46 Abkommen mit 78 Handelspartnern etwa 35% der Außenhandelsströme über präferenzielle Marktzugänge ab (European Commission, 2021a). Christen et al. (2021) betonen, dass mehr als 40% der österreichischen Importe aus dem außereuropäischen Raum aus Ländern mit einem Handelsabkommen stammen.

---

<sup>17)</sup> Siehe auch Kapitel 2.3.1 zu den Vorteilen und Handelsgewinnen durch internationale Arbeitsteilung.

<sup>18)</sup> Handelsabkommen tragen auch zu einer stärkeren Resilienz in Krisenzeiten bei und helfen den Handel zu diversifizieren. Dies war z. B. während der COVID-19-Pandemie beobachtbar. Während der Handel der EU mit Partnern ohne Handelsabkommen um mehr als 11% sank, reduzierte sich der EU-Handel mit Präferenzpartnern nur um knapp 9%. Zudem erleichterten bestehende Handelsabkommen den internationalen Austausch von pharmazeutischen Produkten (European Commission, 2021a).

Abbildung 2.29: Das EU-Freihandelsnetzwerk



Anmerkung: Unterschiedliche Typen von Handelsabkommen: EPA – Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, AA – Assoziierungsabkommen, SAA – Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, DCFTA – tiefe und umfangreiche Handelsabkommen, EEA – Europäischer Wirtschaftsraum. Unterschiedliche Zollunionen: USMCA – United States-Mexiko-Kanada-Abkommen, CEFTA – Zentraleuropäisches Freihandelsabkommen, ASEAN – Verband Südostasiatischer Staaten, COMESA – Gemeinsamer Markt für das Östliche und Südliche Afrika, CPTPP – Transpazifische Partnerschaft, USMCA – USA-Mexiko-Kanada-Abkommen, RCEP – Regionale umfassende Wirtschaftspartnerschaft. Regionale Einheiten: SADC – Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrikas, ESA – Östliches und Südliches Afrika, Cariforum – Karibisches Forum.  
Q: WIFO-Darstellung.

## Integrationsstiefe von Handelsabkommen

Mit PTAs vereinbaren die vertragsabschließenden Staaten begünstigende Handelsbedingungen wie niedrigere Einfuhrzölle, die unter den Vertragspartnern gelten, aber nicht für den Rest der Welt. Solche Abkommen können in unterschiedlichen Integrationsstufen vereinbart werden. Übersicht 2.6 stellt die verschiedenen Integrationsstufen dar. Die EU als Wirtschaftsunion zeigt dabei selbst die tiefste Integrationsform zwischen den EU-Mitgliedstaaten auf. Abbildung 2.29 zeigt die EU-Abkommen in Abhängigkeit ihrer Integrationsstiefe. Der Rückgriff auf präferenzielle Abkommen erstreckt sich dabei sowohl auf Industrie- als auch auf Entwicklungsländer.

### Übersicht 2.6: Integrationsstufen von präferenziellen Handelsabkommen

Integrationsstufe	Begünstigungen im Vergleich zum Rest der Welt
Präferenzzone	<ul style="list-style-type: none"><li>• Niedrigere Zölle</li><li>• Geringere nicht-tarifäre Handelshemmnisse</li></ul>
Freihandelszone	<ul style="list-style-type: none"><li>• Keine Zölle innerhalb der Freihandelszone</li><li>• Keine nicht-tarifären Handelshemmnisse</li></ul>
Zollunion	<ul style="list-style-type: none"><li>• Keine Zölle innerhalb der Freihandelszone</li><li>• Keine nicht-tarifären Handelshemmnisse</li><li>• Einheitlicher Außenzoll</li></ul>
Gemeinsamer Markt	<ul style="list-style-type: none"><li>• Keine Zölle innerhalb der Freihandelszone</li><li>• Keine nicht-tarifären Handelshemmnisse</li><li>• Einheitlicher Außenzoll</li><li>• Freie Mobilität von Produktionsfaktoren</li></ul>
Wirtschaftsunion	<ul style="list-style-type: none"><li>• Keine Zölle innerhalb der Freihandelszone</li><li>• Keine nicht-tarifären Handelshemmnisse</li><li>• Einheitlicher Außenzoll</li><li>• Freie Mobilität von Produktionsfaktoren</li><li>• Koordinierte Geld- und Fiskalpolitik</li></ul>

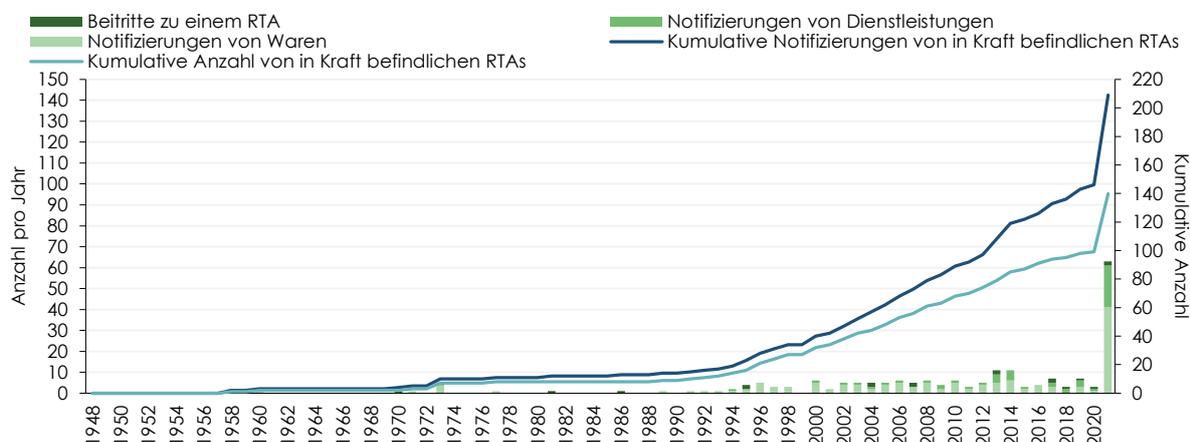
Q: Reiter und Stehrer (2022), WIFO-Darstellung.

Die EU hat sich insbesondere seit 2006 dem vermehrten Abschluss bilateraler Abkommen zugewandt und diese zum Bestandteil ihrer handelspolitischen Strategie gemacht ("Global Europe"-Strategie; European Commission, 2006). Auch wenn sich die EU weiterhin zur Schlüsselrolle der WTO und des multilateralen Systems bekennt (Europäische Kommission, 2021a), war diese Strategie eine Reaktion auf die Krise multilateraler Bestrebungen. Fehlende Liberalisierungsschritte im multilateralen Handelssystem und unzureichende Anpassungen des internationalen WTO-Regelwerkes führten aber nicht nur in der EU, sondern weltweit zu einem stetigen Anstieg von PTAs (Christen et al., 2021). Mittlerweile sind international 354 bi- bzw. plurilaterale Abkommen in Kraft<sup>19)</sup>, die die teilnehmenden Länder besserstellen, als durch die nach WTO-Regeln geltende Meistbegünstigung. Innerhalb dieser sind in 150 Abkommen Länder bzw. Ländergruppen in Europa involviert, allen voran die EU (siehe Abbildung 2.30). Im Durchschnitt traten jährlich etwa 2 bis 3 neue Abkommen in Kraft, mit Ausnahme von 2021. Aufgrund des Austritts aus der EU hat das Vereinigte Königreich zahlreiche neue Handelsabkommen abgeschlossen, die 2021 in Kraft getreten sind. Zu den rezenten Erweiterungen des Freihandels-

<sup>19)</sup> <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> (abgerufen am 8.8.2022).

netzwerkes der EU zählen die Abkommen der EU mit Kanada (seit 2017 in Kraft), Japan und Singapur (seit 2019 in Kraft) sowie Vietnam (seit 2020 in Kraft).

**Abbildung 2.30: Entwicklung der europäischen Freihandelsabkommen**



Q: WTO Regional trade agreements database (<https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>).

### Typen von EU-Handelsabkommen

Die Abkommen werden von der EU-Kommission in vier Kategorien unterschieden:

1. die **erste Generation** an Handelsabkommen mit dem primären Ziel der Zollreduktion;
2. die **zweite, neue Generation** an Handelsabkommen, die auch nicht-handelsspezifische Politikfelder einschließt;
3. **tiefe und umfangreiche Freihandelszonen** (Deep and Comprehensive Free Trade Areas, DCFTA) mit dem Ziel die Integration mit EU-Nachbarschaftsländern zu stärken;
4. **Wirtschaftspartnerschaftsabkommen** (Economic Partnership Agreements, EPA) mit dem Fokus auf Partnerschaften mit Entwicklungsländern in Afrika, der Karibik und im Pazifik.

Die Mehrheit der Handelsabkommen der EU sind Abkommen der ersten Generation, die vorwiegend tarifäre Anliegen enthalten und vor 2006 abgeschlossen wurden (Europäische Kommission, 2019). Zu dieser Kategorie gehören u. a. auch Abkommen mit der Schweiz, Norwegen, den Ländern im Westbalkan und auch das Abkommen mit der Türkei (näheres in Kapitel 2.7.1) Die Schweiz und das Vereinigte Königreich sind die wichtigsten Handelspartner unter den EU-Handelspartnern mit einem abgeschlossenen PTA. Im Gesamthandel der EU mit Extra-EU-Partnern folgen diese hinter China und den USA (European Commission, 2021a).

Abkommen der zweiten, neuen Generation beinhalten neben nicht-tarifären Handelshemmnissen (NTMs) auch weitere wirtschaftspolitische Felder und gehen damit weit über den Zollabbau aber auch weit über das multilaterale WTO-Regelwerk hinaus (Christen et al., 2019). So werden z. B. in den Handelsabkommen mit Südkorea und Kanada auch Regelungen in Bezug auf die öffentliche Auftragsvergabe, die Wettbewerbspolitik oder Subventionen getroffen. Zudem enthalten alle Abkommen der neuen Generation NTOs, die eine stärkere Nachhaltigkeits- und Werteorientierung der Vertragspartner einfordern (vgl. Kapitel 2.4.2). Dhingra et al. (2021)

betonen, wie wichtig diese weitreichenden Handelsabkommen für Handels- und Wohlfahrtsgewinne sind.

Tiefe und umfangreiche Freihandelszonen (DCFTA) zielen auf eine verstärkte Wirtschaftsbeziehung durch eine Angleichung der Regulierungsrahmen an EU-Recht, insbesondere auf dem Gebiet des Handels, ab. Sie fokussieren geographisch auf die östlichen und südlichen Nachbarschaftsländer der EU. So hat die EU DCFTA mit Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine abgeschlossen und verhandelt mit sechs Ländern des Westbalkans über eine Vertiefung der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, die zwischen 2001 und 2016 geschlossen wurden, um die Integration der Märkte in die EU zu stärken und die Stabilität in der Region zu fördern (Näheres in Kapitel 2.7.1).

Eine weitere Form von Handelsabkommen stellen die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA) dar. EPA haben einen geographischen Fokus auf Länder in Afrika, der Karibik und im pazifischen Raum und sind auf die Entwicklungsbedürfnisse dieser Länder ausgerichtet. Im Rahmen von EPA werden Entwicklungsziele gesetzt und der lokale Agrar- und Industriesektor der Handelspartner gefördert. Bei dieser Form es sich um sogenannte "asymmetrische Handelsabkommen", die eine Liberalisierung von etwa 80% des Handels über einen Zeitraum von durchschnittlich 15 bis 20 Jahren für die Entwicklungsländer vorsehen, während der zoll- und quotenfreie Marktzugang zur EU unmittelbar ab Inkrafttreten des Abkommens besteht. Diese Abkommen sehen auch eine starke Verschränkung des Außenhandels mit der Entwicklungszusammenarbeit vor, so werden z. B. die Partnerländer bei der Umsetzung des Abkommens, beim Aufbau der wirtschaftlichen Infrastruktur oder auch bei der Entwicklung von Marktregulierungen unterstützt.

Übersicht 2.7 gibt einen geographisch geordneten Überblick, mit welchen Handelspartnern die EU zuletzt PTAs abgeschlossen hat, bzw. in laufenden Verhandlungen für neue PTAs steht. Um die wirtschaftliche Bedeutung der einzelnen Länder bzw. Regionen zu verdeutlichen, sind die Handelsvolumen der EU und Österreichs, Zölle sowie das Marktpotenzial gemessen am BIP-Anteil des jeweiligen Landes bzw. der Region am Welt-BIP zusammengefasst. Sie unterstreicht die Bedeutung der wirtschaftlichen Beziehungen für eine kleine offene Volkswirtschaft wie Österreich. Die wichtigsten Länder mit Handelsabkommen umfassen das Vereinigte Königreich, die Schweiz, Türkei, Japan und Südkorea. Diese zählen auch zu den Märkten, die in Kapitel 2.5.3 als Märkte mit hohen Exportpotenzialen und guten Governance-Indikatoren für Österreich identifiziert wurden. Auch mit Kanada, Vietnam, Singapur sowie Südafrika (im Rahmen der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika - SADC), als Märkte mit hohem Potenzial, hat die EU PTAs abgeschlossen. Mit anderen potenziellen Märkten wie Australien und Indonesien sind bereits Verhandlungen im Gange. Mit Indien wurden Verhandlungen zu einem präferenziellen Handelsabkommen im Jahr 2022 wieder aufgenommen.

Insgesamt beträgt der Exportanteil von Ländern, mit denen noch Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen geführt werden, für Österreich 2,1% und die EU rund 2,4%. Sofern diese potenziellen Handelsabkommen tatsächlich in Kraft treten, wären 6,2% des österreichischen Gesamtexports über neue und tiefe Handelsabkommen geregelt. Das entspräche rund 19,5% der österreichischen Exportflüsse in Länder außerhalb der EU. Für die EU insgesamt sind dies 7,3% bzw. 18,9% gemessen am Extra-EU-Handel.

## Übersicht 2.7: Handelsbeziehungen der EU und Österreichs mit neuen und künftigen Freihandelspartnern

	In Kraft getreten	Österreich				EU				Präferenzzölle EU 2020				MFN-Zölle EU 2020		Marktpotenzial			
		Importe 2021		Exporte 2021		Importe 2021		Exporte 2021		Importe		Exporte		Importe		Exporte		BIP (KKP) 2021	
		Mio. €	Anteile in %	Mio. €	Anteile in %	Mio. €	Anteile in %	Mio. €	Anteile in %	Mio. €	Anteile in %	Mio. €	Anteile in %	Mio. €	Anteile in %	Mio. €	Anteile in %	Mio. €	Anteile in %
<b>Neue, viele Freihandelsabkommen und in Verhandlung</b>		<b>9.785</b>	<b>5,48</b>	<b>10.304</b>	<b>6,22</b>	<b>400.579</b>	<b>7,31</b>	<b>411.564</b>	<b>7,34</b>	<b>0,15</b>	<b>2,12</b>	<b>4,74</b>	<b>8,01</b>	<b>25,33</b>					
<b>Neue Generation präferentieller Handelsabkommen</b>		<b>5.655</b>	<b>3,17</b>	<b>5.336</b>	<b>3,22</b>	<b>216.704</b>	<b>3,96</b>	<b>207.306</b>	<b>3,70</b>	<b>0,52</b>	<b>1,76</b>	<b>5,36</b>	<b>8,35</b>	<b>9,60</b>					
Kolumbien	1. August 2013	38	0,02	107	0,06	4.553	0,08	6.388	0,11	0,00	0,00	5,20	5,83						
Peru	1. August 2013	119	0,07	56	0,03	6.412	0,12	3.538	0,06	0,00	0,00	4,53	1,42						
Honduras	1. August 2013	8	0,00	11	0,01	1.208	0,02	585	0,01	0,00	0,00	1,14	0,00						
Nicaragua	1. August 2013	3	0,00	4	0,00	341	0,01	215	0,00	0,00	0,00	3,14	0,00						
Panama	1. August 2013	5	0,00	19	0,01	1.029	0,02	2.302	0,04	0,00	0,00	6,46	3,33						
Costa Rica	1. August 2013	51	0,03	15	0,01	2.926	0,05	1.171	0,02	0,00	0,00	7,13	0,00						
El Salvador	1. August 2013	3	0,00	12	0,01	198	0,00	542	0,01	0,00	0,00	6,15	4,00						
Guatemala	1. August 2013	8	0,00	24	0,01	1.261	0,02	1.134	0,02	0,00	0,00	10,06	4,25						
Ecuador	1. Jänner 2017	59	0,03	55	0,03	3.439	0,06	2.089	0,04	0,00	0,00	13,47	21,81						
Kanada	21. September 2017	545	0,31	1.444	0,87	23.513	0,43	37.253	0,66	0,20	0,73	12,7	12,84						
Südkorea	1. Juli 2011	944	0,53	1.290	0,78	55.425	1,01	61.825	1,11	0,00	0,00	3,03	0,00						
Japan	1. Februar 2019	2.243	1,26	1.704	1,03	62.275	1,14	62.355	1,11	2,39	2,22	3,03	0,00						
Singapur	21. November 2019	422	0,24	414	0,25	15.609	0,28	27.269	0,49	1,80	1,87	3,45	55,91						
Vietnam	1. August 2020	1.206	0,68	182	0,11	38.516	0,70	10.640	0,19	2,85	3,72	3,90	4,43						
<b>Verleifte und umfassende Freihandelszone (DCFTA)</b>		<b>1.093</b>	<b>0,61</b>	<b>755</b>	<b>0,46</b>	<b>26.686</b>	<b>0,47</b>	<b>33.516</b>	<b>0,60</b>	<b>0,05</b>	<b>0,37</b>	<b>3,92</b>	<b>5,63</b>	<b>0,47</b>					
Georgien	1. September 2014	7	0,00	53	0,03	811	0,01	2.039	0,04	0,00	0,00	4,55	0,00						
Republik Moldau	1. September 2014	38	0,02	81	0,05	1.835	0,03	3.187	0,06	0,09	0,33	4,78	0,00						
Ukraine	1. Februar 2016	1.049	0,59	621	0,38	24.040	0,44	28.291	0,50	0,78	2,43	16,88	0,40						
<b>Wirtschaftspartnersabkommen (EPA)</b>		<b>1.017</b>	<b>0,57</b>	<b>749</b>	<b>0,45</b>	<b>39.659</b>	<b>0,72</b>	<b>37.873</b>	<b>0,68</b>	<b>0,01</b>	<b>2,76</b>	<b>5,19</b>	<b>11,75</b>	<b>1,32</b>					
SADC		845	0,47	614	0,37	24.827	0,45	23.206	0,41	0,10	1,70	2,73	7,84						
Kamerun	4. August 2014	6	0,00	6	0,00	1.749	0,03	1.602	0,03	0,00	0,00	1,88	15,47						
Eifenbeinküste	3. Jänner 2016	43	0,02	35	0,02	4.081	0,07	3.381	0,06	0,00	0,00	3,71	9,89						
Ghana	15. Dezember 2016	24	0,01	13	0,01	2.004	0,04	3.082	0,05	0,00	0,00	4,26	9,25						
Eastern and Southern Africa		18	0,01	17	0,01	2.068	0,04	1.774	0,03	0,00	0,00	2,13	11,43						
Cariforum	20. Dezember 2009	78	0,04	52	0,03	3.896	0,07	4.663	0,08	0,00	0,00	4,45	2,78						
Pacifis	29. Dezember 2008	3	0,00	11	0,01	1.035	0,02	1.65	0,00	0,00	0,00	9,53	13,61						
<b>In Verhandlung</b>		<b>2.020</b>	<b>1,13</b>	<b>3.464</b>	<b>2,09</b>	<b>117.529</b>	<b>2,15</b>	<b>132.869</b>	<b>2,37</b>	<b>0,00</b>	<b>3,58</b>	<b>4,50</b>	<b>6,29</b>	<b>13,94</b>					
Australien	Seit 2018	128	0,07	1.107	0,67	9.267	0,17	33.079	0,59	0,00	0,00	4,10	0,65						
Neuseeland	Seit 2018	35	0,02	183	0,11	2.300	0,04	5.471	0,10	0,00	0,00	3,06	4,80						
Indonesien	Verhandlungen	355	0,20	228	0,14	16.703	0,30	7.952	0,14	0,00	0,00	5,27	5,98						
Kenia	Verhandlungen	11	0,01	14	0,01	1.075	0,02	1.897	0,03	0,00	0,00	7,31	9,70						
MERCOSUR		371	0,21	901	0,54	42.033	0,77	42.630	0,76	0,00	0,00	4,48	10,02						
Indien	Seit 2022	1.120	0,63	1.030	0,62	46.151	0,84	41.841	0,75	0,00	0,00	4,48	10,02						
<b>Zum Vergleich</b>		<b>157.992</b>	<b>88,54</b>	<b>145.832</b>	<b>88,07</b>	<b>4.655.621</b>	<b>84,99</b>	<b>4.720.764</b>	<b>84,17</b>	<b>0,10</b>	<b>1,86</b>	<b>2,64</b>	<b>12,58</b>	<b>57,37</b>					
EU		118.937	66,65	112.766	68,10	3.359.935	61,33	3.427.676	61,11	0,00	0,00	0,00	0,00						
Island, Norwegen, Lichtenst.		835	0,47	1.042	0,63	79.304	1,45	61.257	1,09	0,32	1,85	4,07	4,50						
Schweiz		9.726	5,45	8.172	4,94	123.726	2,26	156.513	2,73	0,02	0,00	2,15	12,40						
USA	1. Jänner 1973 Auf Eis	5.700	3,19	11.100	6,70	232.431	4,24	399.712	7,13	0,00	0,00	1,74	52,23						
China		13.106	7,34	4.821	2,91	472.799	8,63	223.572	3,99	0,00	0,00	3,15	5,94						
Rusland		4.670	2,62	1.998	1,21	162.459	2,97	89.268	1,59	0,00	0,00	7,04	8,46						
Türkei	1. Jänner 1996	2.239	1,25	1.493	0,90	77.956	1,42	79.257	1,41	0,05	0,39	6,56	3,07						
Vereinigtes Königreich	1. Jänner 2021	2.779	1,56	4.440	2,68	147.011	2,68	283.509	5,05	0,00	0,00	0,00	0,00						

Anmerkung: SADC – Botswana, Lesotho, Namibia, Südafrika, Eswatini; Eastern and Southern Africa – Mauritius, Seychellen, Simbabwe, Madagaskar, Cariforum – Antigua und Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Dominikanische Republik, Grenada, Guyana, Jamaika, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Suriname, Trinidad und Tobago; Pacifics – Fidschi, Papua-Neuguinea, Samoa, Salomonen; MERCOSUR – Brasilien, Argentinien, Paraguay. Zölle für Gruppen als einfache Durchschnitte berechnet.  
Q: Statistik Austria, WDS – WIFO-Daten-System, Macrobond, Eurostat, UNCTAD TRAINS, IMF World Economic Outlook, WIFO-Berechnungen.

## **2.7 Handlungsoptionen und Bewertung handelspolitischer Maßnahmen**

### **2.7.1 Europäische Integration am Prüfstand: EU-Erweiterungspolitik und Neuorientierung der Beziehung der EU zu den europäischen Nachbarn**

#### **Die Herausforderungen**

Nach jahrzehntelanger stetiger und erfolgreicher Erweiterung und Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses steht dieser schon seit einigen Jahren vor großen Herausforderungen. Mit dem Brexit ist dieser Prozess zum ersten Mal umgekehrt worden. Die Komplexität der Austrittsverhandlungen hat den Fortschritt der politischen, juristischen und ökonomischen Verflechtung der EU mit ihren Mitgliedern aufgezeigt. Auch hat die EU während der Verhandlungen ein geschlossenes Bild abgegeben. Insgesamt stieg aber die Skepsis gegenüber der EU und förderte populistisch motivierte Austrittsideen in anderen Mitgliedstaaten. Die Bereitschaft, nationale Souveränität an die EU abzugeben, schrumpft und nationale Interessen treten vermehrt in den Vordergrund. Zuletzt haben Rechtsstaatlichkeitsverfahren gegen Ungarn und Polen die unterschiedlichen demokratischen Wertvorstellungen innerhalb der EU zum Vorschein gebracht. Diese Tendenzen sind auch Ausdruck des Spannungsfeldes zwischen der weiteren Vergrößerung der EU durch Erweiterungsrunden und der institutionellen und politischen Vertiefung der EU. Die Erweiterungen brachten mehr Heterogenität in den Präferenzen, Interessen und Wirtschaftsstrukturen, die Vertiefung erfordert homogenere Gruppen und eine Förderung der Weiterentwicklung der EU als Gemeinschaft, in der Vetomöglichkeiten die Entscheidungsfindung im Europäischen Rat nicht durch opportunistisches Verhalten einzelner Mitgliedsstaaten behindern.

Neben diesen innereuropäischen Fragen stehen innerhalb Europas die Post-Brexit Beziehungen mit dem Vereinigten Königreich weiterhin im Fokus. Darüber hinaus sind die Beziehungen der EU zur Schweiz in einer schwierigen Phase der Neuausrichtung. Die neuen geopolitische Konkurrenz Chinas und insbesondere die Konfliktsituation mit Russland drängen, die Heranführungs- und Integrationsprozesse mit osteuropäischen Nachbarstaaten neu zu überdenken und auszurichten. Dazu zählen insbesondere die Ukraine aber auch die Türkei und die Länder des Westbalkans.

#### **EU und Post-Brexit des Vereinigtes Königreich: Nordirland-Protokoll als Unsicherheit**

Das Handels- und Kooperationsabkommen mit dem Vereinigten Königreich ist seit Jänner 2021 in Kraft und ist das erste Abkommen der EU mit einem ehemaligen Mitgliedstaat und in dieser Hinsicht einzigartig, da es nicht um den Abbau von Handelsschranken oder der Harmonisierung von Standards und technischen Produktvorschriften ging, sondern um einen möglichst schonenden Übergang, in dem keine neuen und zu großen Kosten für die wirtschaftliche Verflechtung zwischen den Partnern geschaffen werden sollten. Das Abkommen bringt den Freihandel für den Warenhandel (keine Zölle und Quoten), während der Dienstleistungssektor nicht erfasst ist und es Sonderregelungen für die Fischerei gibt. Aufgrund der Prüfung von Ursprungsregeln und phytosanitärer Nachweise ("SPS-Standards") kommt es aber zu neuen nicht-tarifären Handelsschranken. Seit dem Austritt kann das Vereinigte Königreich auch eigenständig

Freihandelsabkommen abschließen und hat seither laut der WTO "Regional Trade Agreements" Datenbank bereits 38 von insgesamt 46 EU-Handelsabkommen der EU neu verhandelt und repliziert, darunter auch mit Kanada, Japan, der Schweiz und den übrigen EFTA-Staaten sowie der Türkei und den Westbalkanländern.

Empirische Studien, die die **gesamtwirtschaftlichen Effekte des Abkommens** analysieren, finden, dass das Vereinigte Königreich mittelfristig die höchsten gesamtwirtschaftlichen Verluste tragen dürfte, die EU aber gesamtwirtschaftlich kaum betroffen sein wird. Die größten Auswirkungen werden sich im bilateralen Handel der EU mit dem Vereinigten Königreich einstellen. Nach Berechnungen von Arriola et al. (2020a) auf Basis des Gleichgewichtsmodells der OECD dürfte das reale BIP des Vereinigten Königreichs aufgrund des neuen Handelsregimes nach dem Brexit um rund 3,5% sinken. Springford (2022) vergleicht die Entwicklung des realen BIP des Vereinigten Königreichs mit einem "Doppelgänger des Vereinigten Königreichs – konstruiert aus einer Gruppe von Ländern mit sehr ähnlicher Wirtschaftsleistung in Bezug auf das BIP, Investitionen, Dienstleistungs- und Warenhandel vor dem Brexit – und kommt zum Schluss, dass das BIP des Vereinigten Königreichs im letzten Quartal 2021 um 5,2% niedriger ausfiel als im "Doppelgänger des Vereinigten Königreichs ohne Brexit". Der Handel von Waren und Dienstleistungen mit der EU dürfte laut Arriola et al. (2020a) mit rund -7,8% beim Import und mit 6,1% auf der Exportseite betroffen gewesen sein. Die "Doppelgänger-Modellierung" von Springford (2022) kommt auf einen Verlust der bilateralen Warenexporte des Vereinigten Königreichs mit der EU von rund 14% aber auf eine Zunahme des Dienstleistungshandels von rund 8%.

Österreich dürfte durch das neue Handelsregime nach dem Brexit gesamtwirtschaftlich kaum betroffen sein, die Schätzungen in der Literatur reichen hier in Bezug auf das reale BIP von -0,05% bis -0,1% (Breuss, 2021; Oberhofer et al., 2021). Der bilaterale Handel Österreichs mit dem Vereinigten Königreich ist stärker betroffen und dürfte aufgrund des Brexit um rund 27% einbrechen (Breuss, 2021). Nach Berechnungen von Oberhofer et al. (2021) auf der Sektorebene dürften vor allem der Warenhandel im Landwirtschaftssektor (Vereinigtes Königreich mit Österreich -45%, Österreich mit dem Vereinigten Königreich -23,2%) sowie der Fahrzeugsektor (-13%) betroffen sein. Durch Umlenkungseffekte wird aber der Handel Österreichs mit der übrigen EU in den meisten Sektoren ausgeweitet.

Für die EU bedeutet das Ausscheiden des Vereinigten Königreichs nicht nur den Verlust eines Nettozahlers in das EU-Budget, sondern auch ein Schrumpfen der Größe und wirtschaftlichen Macht der EU (vgl. Kapitel 2.5.1: BIP -14%, Bevölkerung -13%). Verbunden mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs könnte auch eine Schwächung der politischen Macht der EU in internationalen Institutionen (NATO oder UN-Sicherheitsrat, G7, G20) sein, wenn die Positionen durch den Austritt stärker divergieren sollten.

Im Post-Brexit stellt aber das "**Nordirland-Protokoll**" die größte Unsicherheit in den Beziehungen der EU zum Vereinigten Königreich dar. Das Protokoll sollte eine harte Grenze zwischen Nordirland und dem EU-Mitglied Irland verhindern und so Frieden und Stabilität auf der irischen Insel und das Karfreitagsabkommen von 1998 nicht gefährden. Allerdings ist dadurch eine Zollgrenze zwischen Nordirland und dem Rest des Vereinigten Königreichs entstanden, da Nordirland de facto im Binnenmarkt verblieb. Auch für Waren, die aus anderen Teilen des Vereinigten Königreichs kommen, gelten in Nordirland die EU-Zölle und es müssen gesundheitspolizeiliche

und pflanzenschutzrechtliche Kontrollen ("SPS-Kontrollen") durchgeführt werden. Die Debatte rund um das Nordirland-Protokoll kommt immer wieder auf und ist ein Zeichen, dass in Zukunft weitere Änderungen in den bilateralen Beziehungen erforderlich sein werden. Nicht unwesentlich für die EU ist auch, inwieweit der Brexit eine Spaltung des Vereinigten Königreichs forcieren könnte, sollte etwa Schottland die Unabhängigkeit erlangen.

### **EU – Schweiz: Stillstand in den Verhandlungen zum neuen "Institutionellen Abkommen"**

Als einziges EFTA-Mitglied hat die Schweiz das Abkommen der EU, das sogenannte EWR-Abkommen im Jahr 1992 abgelehnt und regelt ihr Verhältnis zur Europäischen Union seither in bilateralen, sektoriellen Verträgen (Bilaterale Abkommen I seit 2002 und Bilaterale Abkommen II seit 2005). In diesen wurden im Wesentlichen die Inhalte des EWR-Abkommens nachträglich übernommen. Teilweise hat die Schweiz (wie auch die übrigen EFTA-Staaten) auch über das EWR-Abkommen hinausgehende Integrationsschritte, wie etwa die Teilnahme am Schengen- und Dublin-Abkommen, mitgemacht (Breuss, 2005).

Da die Beziehungen zur Schweiz in einem Netz von (mehr als 100) Verträgen geregelt sind, sollten in einem neuen Rahmenabkommen (auch als "Institutionelles Abkommen" bezeichnet) alle bisherigen Abkommen gebündelt werden. Außerdem sollten institutionelle Fragen, wie etwa in Bezug auf die Streitbeilegung, geklärt werden. Die Verhandlungen darüber fanden 2014 bis 2018 statt, doch der Vertragsentwurf wurde nach langen Diskussionen im Mai 2021 von Seiten der Schweiz endgültig abgelehnt. Die größten Differenzen bestanden in Bezug auf die Übernahme der Arbeitnehmer-Freizügigkeitsrichtlinie und sensible Themen, wie der Lohnschutz und der Zugang von EU-Bürgern zur Sozialhilfe. Außerdem dränge die EU auf eine "dynamische Rechtsharmonisierung", die Neuverhandlungen der Verträge bei einem Wandel der EU-Rechtsnormen verhindern sollte, sowie auf eine Streitschlichtung unter Einbezug des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Gleichzeitig wurde betont, dass die bilaterale Zusammenarbeit weitergeführt werden soll und ein politischer Dialog über die weitere Zusammenarbeit aufgenommen wird. Seither fanden einige Gesprächsrunden statt, die aber in den strittigen Punkten nur wenig zu einer weiteren inhaltlichen Annäherung beitragen konnten.

Die Schweiz pocht weiterhin auf den Abschluss sektorspezifischer Abkommen, während die EU mit dieser Tradition brechen will und ohne umfassenden Vertrag, der die Wirtschaftsbeziehungen dauerhaft regelt, keine neuen Marktzugangsabkommen mit der Schweiz abschließen will. Durch den Stillstand in den Verhandlungen über den Rahmenvertrag werden bereits erste Folgen sichtbar. So können Schweizer Medizinprodukte wegen der fehlenden Anerkennung der Normen nicht mehr barrierefrei in die EU geliefert werden. Sollten weitere auslaufende bilaterale Verträge nicht erneuert werden, könnte das weitere wichtige Wirtschaftsbereiche betreffen. Die Schweiz ist ein wichtiges Mitglied im europäischen Integrationsverbund. Sollte keine Einigung erzielt werden, droht der Rückfall auf das 1973 in Kraft getretene Freihandelsabkommen und insbesondere Österreich läuft hier Gefahr einer deutlichen Verschlechterung des gegenseitigen Marktzugangs mit einem seiner wichtigen Handels- und Kooperationspartner.

### **EU-Türkei: ohne Aussicht auf weitere Beitrittsverhandlungen**

Die Zollunion zwischen der EU und der Türkei besteht seit 1996. Wesentliches Merkmal der Zollunion ist die gemeinsame Handelspolitik der Partner gegenüber Drittstaaten. Allerdings hat die Türkei dabei kein Mitspracherecht, sondern übernimmt die handelspolitischen Entscheidungen der EU. Schließt also die EU ein Handelsabkommen mit Drittstaaten ab, so gelten die ausgehandelten Zollpräferenzen automatisch auch für den Marktzugang in der Türkei, während die Türkei keinen gleichwertigen Marktzugang zu den Märkten von Drittländern erhält. Die Türkei müsste dazu ein Folgeabkommen abschließen, für das aber durch den bereits vorhandenen präferenziellen Zugang kein großer wirtschaftlicher Anreiz für die Drittländer mehr besteht. Dieses Arrangement war Mitte der 1990er-Jahre nur unter der Voraussetzung eines baldigen Beitritts der Türkei zur EU möglich und sollte daher nur vorübergehend angelegt sein. Kandidatenstatus erlangte die Türkei auch bereits 1999 und offizielle Beitrittsgespräche begannen 2005. Die Vollmitgliedschaft der Türkei stellt aber unter den gegenwärtigen politischen Bedingungen eine sehr unwahrscheinliche Option dar, und die Beitrittsverhandlungen liegen derzeit faktisch auf Eis. Zu den weiteren wichtigen Mängeln der Zollunion zählen das Fehlen eines institutionalisierten Streitbeilegungsmechanismus, der Ausschluss des Dienstleistungssektors, das geringe Augenmerk auf nicht-tarifäre Handelsbarrieren sowie das Fehlen der gegenseitigen Anerkennung von Normen und technischer Standards (Yalcin und Felbermayr, 2021).

Insbesondere die asymmetrische Konstruktion der Zollunion in Bezug auf den Marktzugang von und zu Drittländern sowie der begrenzte politische Einfluss der Türkei auf die Festlegung des gemeinsamen Außenzolls der EU verstärken aber auf Seiten der Türkei Anreize, sich nicht an die Regeln der Zollunion zu halten. Sichtbar wird dies, indem die Türkei in großem Ausmaß von der Möglichkeit Gebrauch macht, einseitig zusätzliche Zölle einzuheben (Yalcin und Felbermayr, 2021). Das wiederum untergräbt die Vorteile der Zollunion den europäischen Markt durch den erleichterten Marktzugang zur Türkei zu erweitern und für Drittländer noch attraktiver zu machen. Die einseitige Zollpolitik der Türkei behindert aber auch europäische Wertschöpfungsketten, die die EU im Verbund mit der Türkei durch eine Senkung der Handelskosten mit anderen europäischen und assoziierten Nachbarn ausbauen möchte.

Um aus dieser Pattsituation herauszukommen, wäre eine der Optionen eine Zollunion mit teilweiser handelspolitischer Integration, bei der die Türkei an bestimmten Aspekten der handelspolitischen Entscheidungsfindung teilnehmen könnte (Felbermayr et al., 2019a). Angesichts der politischen Spannungen ist aber eine Umwandlung der Handelsbeziehungen von der derzeitigen Zollunion in ein DCFTA, also ein modernes, tiefes und umfassendes Freihandelsabkommen nach dem Vorbild der neueren Abkommen der EU (Vereinigtes Königreich, Japan, Kanada) die realistischere Option. Dieses würde wieder größeren Handlungsspielraum bieten und der Türkei die Autonomie über ihre Handelspolitik gegenüber Dritten zurückgeben. Beim Abschluss eines bilateralen Freihandelsabkommens müssten aber neue Ursprungsregelungen verhandelt werden, die sich am Abkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich orientieren könnten. Kurzfristig wäre diese Umwandlung der Zollunion in ein Freihandelsabkommen aus rein wirtschaftlicher Sicht mit Kosten (insbesondere für die Türkei) verbunden, allerdings berücksichtigen die quantitativen Simulationen dazu nicht die Folgen politischer Spannungen (Yalcin und

Felbermayr, 2021). Ein Freihandelsabkommen kann mit einem viel geringeren Grad an politischer Integration funktionieren und bessere Anreize für die Einhaltung der Vorschriften bieten.

### **Ukraine und die Östliche Partnerschaft: vor neuen Herausforderungen**

Mit Ausnahme der baltischen Staaten war die Partnerschaft der EU mit den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion bis zuletzt nicht auf eine vertiefte EU-Integration aus oder gar mit einer konkreten EU-Beitrittsperspektive verknüpft (Dabrowski, 2014). Die Beziehungen wurden vorerst durch wenige ehrgeizige Partnerschafts- und Kooperationsabkommen geregelt und auch mit der nachfolgenden Einführung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2004 wurden noch geringfügige Schritte in Richtung einer engeren Partnerschaft gesetzt. Dies gelang mit Teilen der Länder erst durch die Initiative der "**Östlichen Partnerschaft**" im Jahr 2009 mit sechs östlichen Nachbarn (Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Republik Moldau, Ukraine und bis 2020 auch Belarus). Dieser ergänzende Kooperationsrahmen definiert Ziele einer Assoziierung mit der Politik der EU, wie die Heranführung und Angleichung der Rechtsvorschriften an jene der EU, Visaliberalisierung sowie Teilnahme an EU-Programmen, insbesondere zum Aufbau von Institutionen, die auf die Verbesserung der Verwaltungskapazität abzielen. Dieser neue Rahmen führte 2014 schließlich auch zur Unterzeichnung von Assoziierungsabkommen, einschließlich tiefer und umfassender Freihandelszonen mit Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine (vgl. Kapitel 2.6.3). Während sich diese Länder damit für den europäischen Weg entschieden haben, haben Belarus und Armenien ihre strategischen Beziehungen zu Russland durch ihre Mitgliedschaft in der Eurasischen Wirtschaftsunion gestärkt. Belarus ist zudem seit 2020 aus der Europäischen Nachbarschaftsstrategie ausgestiegen. Mit seinem zunehmend autokratischen Führungsstil distanziert sich auch Aserbaidschan von zentralen europäischen Werten.

Der Handelsteil des **Assoziierungsabkommens mit der Ukraine** ist seit 2016 vorläufig und das gesamte Assoziierungsabkommen mit der EU seit September 2017 in Kraft. Das Freihandelsabkommen inkludiert alle handelsrelevanten Bereiche, insbesondere auch Dienstleistungen, Wettbewerbsregeln, Produktionsstandards und -vorschriften sowie die Regeln zum Schutz des geistigen Eigentums, das öffentliche Beschaffungswesen und sieht eine Streitschlichtung unter der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs vor. Der Ukraine-Russland-Konflikt macht aber deutlich, dass die Integration in die institutionellen Strukturen der EU noch nicht tief genug ist und anfällig für eine russische Einmischung bleibt. Der Östlichen Partnerschaft fehlt eine sicherheitspolitische Dimension sowie klare Signale an Russland, die militärischen Interventionen in den Nachbarländern zu beenden (Akhviediani, 2022). Daraus sollten auch Lehren für die EU-Integrationsstrategie gegenüber dem Westbalkan gezogen werden.

Infolge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine haben die Ukraine, die Republik Moldau und Georgien ein **offizielles Beitrittsansuchen an die EU** gestellt. Bereits in den Beschlüssen des Europäischen Rates vom 23. und 24. Juni 2022 wurde der Ukraine und der Republik Moldau der Status eines Bewerberlandes zuerkannt. Die größten Hindernisse am Beitrittsweg werden dabei die Territorialkonflikte mit Russland<sup>20)</sup>, aber auch die mangelnde Qualität der politischen

---

<sup>20)</sup> Neben der Ukraine, Transnistrien in der Republik Moldau und Südossetien in Georgien.

Institutionen bereiten. Vor allem in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Bürokratieabbau und Korruptionsbekämpfung müssen noch erhebliche Fortschritte gemacht werden, um EU-Standards zu erreichen. Entscheidend für den weiteren Weg bis zu einem EU-Beitritt der Ukraine wird sein, unter welchen Bedingungen dem Krieg mit Russland ein Ende gesetzt werden kann. Wird die territoriale Integrität nicht wieder vollständig hergestellt, ist dieser Weg umso schwieriger, insbesondere wenn der anhaltende Konflikt mit Russland das Land am vollständigen Wiederaufbau und der Verbesserung der politischen Institutionen behindert.

Die geopolitische Bedeutung der Handelspolitik wurde bereits beim Abschluss des Assoziierungsabkommens mit der Ukraine durch den Widerstand Russlands unterstrichen. Der Krieg gegen Ukraine hat die geopolitischen Spaltungen weiter vertieft und der Nachbarschaftspolitik sowie EU-Erweiterungspolitik weitere geopolitische Bedeutung gegeben. Allerdings müssen die traditionellen Wege zur Mitgliedschaft mit den neuen Gegebenheiten und den schwierigen Ausgangssituationen in den neuen Beitrittskandidaten neu überdacht, neue Modelle der Partnerschaft mit der Europäischen Union als Zwischenschritte angedacht und weitere institutionelle Reformen innerhalb der EU angegangen werden. Für die EU könnten diese Schritte einen entscheidenden Wendepunkt auf dem Weg zu einem stärkeren geopolitischen Akteur bedeuten. Hinsichtlich der Ukraine ist die Bewältigung der humanitären Krise, einschließlich der Unterstützung und Integration von Flüchtlingen die erste Priorität. Nach Beendigung des Krieges ist eine massive Wiederaufbauhilfe (gemeinsam mit den USA) nach dem Vorbild des Marshall-Plans für Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg) nötig, die neben dem wirtschaftlichen Aufbau auch die Rückkehr der Flüchtlinge fördert und insbesondere die institutionellen und politischen Reformen unterstützt, die das Land auch im Beitrittsprozess weiterbringen.

### **Die EU und der Westbalkan: Reform des Beitrittsprozesses hat begonnen**

Die Handelspolitik der EU gegenüber den Ländern des Westbalkans (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien) ist vor allem auf die politische Stabilisierung der Region und damit Europas gerichtet. Seit Beginn des Stabilisierungs- und Assoziationsprozesses 1999 hat die EU die Länder der Region mit spezifischen Finanzhilfeprogrammen, Handelspräferenzen sowie technischer und finanzieller Hilfe zur Erleichterung der Rechtsangleichung mit der EU unterstützt. Darüber hinaus ist die Zusammenarbeit innerhalb der Region des Westbalkans ein wesentlicher Bestandteil der EU-Strategie, die mit der Erwartung verknüpft wurde, zur Lösung politischer Konflikte beizutragen, aber die Region auch wirtschaftlich auf den Weg der europäischen Integration vorzubereiten. Dazu sollte unter anderem die CEFTA (Central European Free Trade Area), der alle Nicht-EU-Westbalkanländer (zusammen mit der Republik Moldau) angehören, beitragen.

Mit allen Ländern des Westbalkans hat die EU ein **Stabilitäts- und Assoziationsabkommen (SAA)** abgeschlossen, das als Rahmen für die schrittweise Integration in den EU-Markt gilt (vgl. Kapitel 2.6.3). Darüber hinaus zielte die Balkanpolitik der EU von Beginn an darauf ab, möglichst alle Staaten des Westbalkans als Vollmitglieder in die EU aufzunehmen. Die erste konkrete **EU-Beitrittsperspektive** wurde bereits auf dem Gipfeltreffen in Thessaloniki im Jahr 2003 gesetzt und ist danach auf zahlreichen Gipfeltreffen bekräftigt worden, zuletzt in den Beschlüssen des Europäischen Rates vom 23. und 24. Juni 2022 (European Council, 2022). Bisher sind aber nur Slowenien (2004) und Kroatien (2013) der EU beigetreten. Die restlichen Länder des Westbalkans

haben unterschiedliche Stadien im Beitrittsprozess erreicht (Übersicht 2.8). Mit Montenegro und Serbien haben die Beitrittsverhandlungen bereits 2012 bzw. 2014 begonnen, kamen aber bisher nur langsam voran. Mit Albanien und Nordmazedonien wurde der Start der Verhandlungen aufgrund der Blockade anderer EU-Mitgliedstaaten mehrmals verschoben, aber nun im Juli 2022 gesetzt. Bosnien-Herzegowina sowie der Kosovo sind "potenzielle Kandidaten". Dabei hat Bosnien-Herzegowina bereits 2016 einen Aufnahmeantrag gestellt. Die Zuerkennung des Status eines Bewerberlandes wurde mit weiteren Reformauflagen verbunden und die Bereitschaft dazu in den Beschlüssen des Europäischen Rates vom 23. und 24. Juni 2022 nach Vorliegen eines neuen Berichtes zu den Reformanstrengungen des Landes bekräftigt. Der Kosovo hat noch kein Antragsgesuchen gestellt, wird aber dennoch von der EU als potenzieller Kandidat geführt.

### Übersicht 2.8: Zeitplan im EU-Beitrittsprozess seit 2003

	Beitrittsantrag	Kandidatenstatus	Start der Beitrittsverhandlungen	Unterschrift des Beitrittsvertrags	Beitritt	Jahre zwischen Beitrittsantrag und Start der Beitrittsverhandlungen
<b>Westbalkan</b>						
Kroatien	Feb 2003	Jun 2004	Okt 2005	Dez 2011	Jul 2013	2,7
Nordmazedonien	Mär 2004	Dez 2005	Jul 2022	.	.	18,3
Montenegro	Dez 2008	Dez 2010	Jun 2012	.	.	3,5
Albanien	Apr 2009	Jun 2014	Jul 2022	.	.	13,3
Serbien	Dez 2009	Mär 2012	Jän 2014	.	.	5,1
Bosnien-Herzegowina	Feb 2016	.	.	.	.	.
Kosovo	.	.	.	.	.	.
<b>Neue Kandidaten</b>						
Ukraine	Feb 2022	Jun 2022	.	.	.	.
Republik Moldau	Mär 2022	Jun 2022	.	.	.	.
Georgien	Mär 2022	.	.	.	.	.
Türkei	Apr 1987	Dez 1999	Okt 2005	.	.	18,5

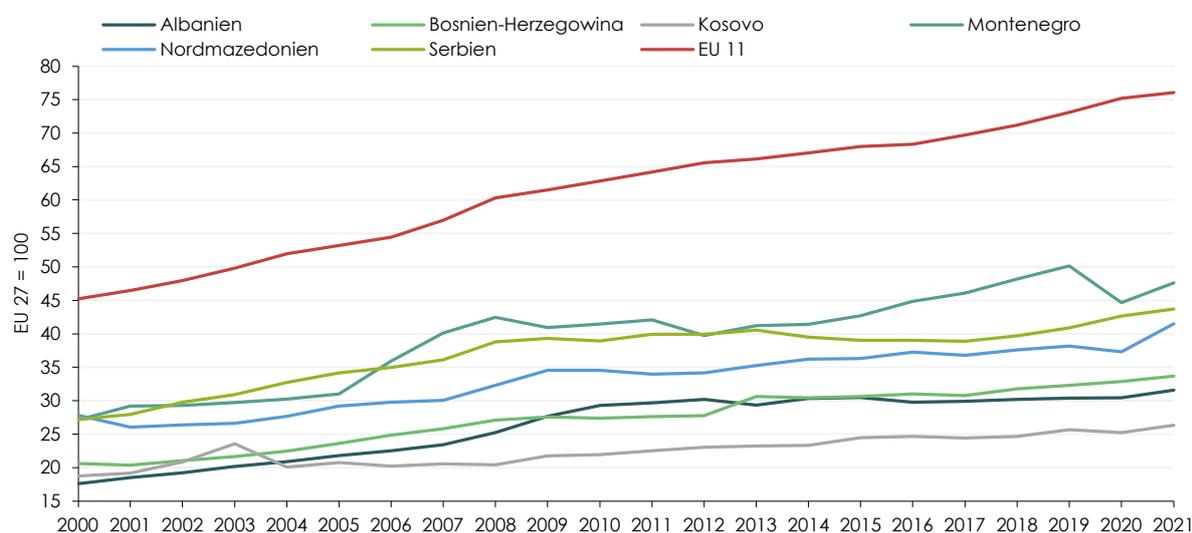
Anmerkung: Kosovo wird als potenzieller Kandidat angesehen, hat aber noch keinen Beitrittsantrag gestellt.

Q: WIFO-Darstellung auf Basis der European Commission – Country fiches ([https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy\\_de](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy_de)).

Empirische Studien bestätigen zwar die positiven Effekte des mitteleuropäischen Freihandelsabkommens (CEFTA) auf den intraregionalen Handel sowie der Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen auf die EU-Integration (Weiss und Grieveson, 2020), dennoch blieben die wirtschaftliche Entwicklung und die Konvergenz dieser Staaten zum durchschnittlichen Einkommensniveau der EU weit hinter den Erwartungen zurück und die Beziehung der Staaten untereinander durch politische Nachbarschaftskonflikte geprägt (Dabrowski und Myachenkova, 2018; Weiss und Grieveson, 2020). Abbildung 2.31 zeigt, dass die Konvergenz trotz des deutlich niedrigen BIP-Niveaus langsam voranschreitet und, mit Ausnahme von Montenegro, seit der Finanzmarktkrise 2008/09 sich weiter verlangsamt hat. Auch die Fortschritte im Beitrittsprozess sind mäßig. Politische Instabilität, lokale politische Krisen, Korruptionsskandale und geringe Fortschritte im Demokratisierungsprozess, der schrumpfende Raum für die Zivilgesellschaft, eine schwache Rechtsstaatlichkeit sowie ineffiziente öffentliche Verwaltung prägen inzwischen das

Gesamtbild<sup>21)</sup>. Auf Seite der EU war der politische Fokus eher auf die Krise in der Eurozone, die Ukraine Krise (2024/15), die Flüchtlingswelle (2015/16), den Brexit sowie zuletzt auf die Bewältigung der COVID-19-Pandemie gerichtet. Das Stocken des EU-Beitrittsprozesses ist aber auch das Ergebnis der Differenzen innerhalb der EU in dieser Sache, sowie eines nachlassenden Willens von Teilen der EU-Mitgliedstaaten zu einer weiteren Erweiterung. Dies haben die Glaubwürdigkeit der EU und die Wirksamkeit ihrer Erweiterungspolitik untergraben. In diesem Zusammenhang sind die jüngsten Reformvorschläge sowie Initiativen der Europäischen Kommission zur Wiederbelebung des Beitrittsprozesses zu begrüßen. Klar ist, dass neben einem gesteigerten Reformwillen in schwierigen politischen, institutionellen und Governance-Bereichen der Beitrittskandidaten und potenziellen Kandidaten auch die EU weitere institutionelle Reformen vornehmen wird müssen.

**Abbildung 2.31: BIP pro Kopf der Westbalkanländer zu laufenden Kaufkraftparitäten, 2000 – 2021**



Anmerkung: EU 11 – Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn.

Q: wiw, WDS – WIFO-Daten-System, Macrobond, Eurostat.

Angesichts der schwierigen politischen und wirtschaftlichen Ausgangslage in vielen der Beitrittskandidaten und potenziellen Kandidaten Ost- und Südosteuropas scheint eine Vollmitgliedschaft noch in weiter Ferne. Die nachlassende Bereitschaft die EU zu erweitern, ohne sie zuvor zu vertiefen, führt zur Notwendigkeit, sich über andere Formen der europäischen Integration für Länder, die eine Vertiefung im Vergleich zu den derzeitigen Assoziierungsabkommen, aber weniger als eine (volle) EU-Mitgliedschaft umfassen (Pisany-Ferry et al., 2016), Gedanken zu machen. Auf dem Westbalkan geht es auch darum, ein "worst case"-Szenario zu vermeiden:

<sup>21)</sup> Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission geben detaillierte Auskunft zur "Beitrittsfähigkeit" dieser Länder ([https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/strategy-and-reports\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/strategy-and-reports_en)).

das Entgleisen des gesamten Reform- und Integrationsprozesses (wie im Fall der Türkei) und das erneute Abgleiten in ethnische Konflikte.

### **Neue Initiativen und Handlungsoptionen gegenüber den europäischen Nachbarn**

Die EU-Nachbarschaftsländer – vom Vereinigten Königreich, der Schweiz, der Türkei bis hin zu den ost- und südosteuropäischen Partnern – sind strategisch wichtig, um die Verhandlungsposition der EU gegenüber Drittländern auszubauen. Dies gilt für Handelskonflikte, aber auch hinsichtlich des erwünschten Transfers sowie der Sicherstellung europäischer Grundwerte (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte) sowie des Friedens in der Östlichen Partnerschaft. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der neuen sicherheitspolitischen Lage. Ziel der EU muss es daher sein, diese wichtigen Märkte so eng wie möglich an sich zu binden.

Dazu muss die EU Ideen entwickeln, wie man mit dem Wunsch der europäischen Partner nach höchstmöglicher handelspolitischer Integration umgeht, ohne die politische und volle institutionelle Integration vorauszusetzen, bzw. ohne die Bereitschaft der Partner, sich einseitig dem EU-Regelwerk zu unterwerfen und dabei keine eigenen Mitgestaltungsrechte zu haben. Dies gilt vor allem für die Beziehungen zum Vereinigten Königreich, zur Schweiz, zu anderen EFTA-Ländern oder auch zu der Türkei. Aufgrund der schleppenden wirtschaftlichen und institutionellen Entwicklung der Beitrittswerber in der östlichen EU-Nachbarschaft sowie aufgrund des stockenden Beitrittsprozesses des Westbalkans, die eine Vollmitgliedschaft in der EU (noch für lange Zeit) fraglich erscheinen lassen, bedarf es dringend neuer Ideen, Initiativen sowie institutioneller Reformen. Angesichts der kriegerischen Auseinandersetzungen auf dem europäischen Kontinent und des geopolitischen Wettlaufs gilt es aber auch zu fragen, wie die geopolitische Reichweite Europas – über die Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik hinaus – erweitert werden kann. Folgende Vorschläge und Initiativen sind dabei auch für Österreich von Relevanz.

**Neue europäische Partnerschaftsmodelle mit mehr Möglichkeit zur Mitgestaltung:** In der Literatur gibt es mehrere Vorschläge für Partnerschaftsmodelle, die weniger tiefgreifend als die volle EU-Mitgliedschaft sind, aber dieser näher liegen als die derzeitigen Abkommen mit den EU-Nachbarstaaten (Pisani-Ferry et al., 2016; Demertzis et al., 2018; Felbermayr et al., 2019a). Die Grundidee dieser vorgeschlagenen Modelle ist eine gemeinsame Basis, die den Kern für die europäische Zusammenarbeit bildet, und dabei einen engeren Anwendungsbereich formuliert als die Vollmitgliedschaft. Im Unterschied zu bisherigen Abkommen mit dem Vereinigten Königreich, der Schweiz und den übrigen EFTA-Ländern bieten diese Modelle die Möglichkeit einer aktiveren Mitgestaltung. Diese gemeinsame Basis der Zusammenarbeit könnte eine Zollvereinigung (Felbermayr et al., 2019a) umfassen, oder alle für die wirtschaftliche Integration wesentlichen Teile wie die Zollunion, den Binnenmarkt, die Handelspolitik sowie alle anderen Bereiche, die für das Funktionieren des Binnenmarktes wesentlich sind – Wettbewerbspolitik, sektorale Politiken, Verbraucherschutz, Verkehr und transeuropäische Netze (Pisani-Ferry et al., 2016; Demertzis et al., 2018). Darüber hinaus müssten die Partner alle Verpflichtungen der EU in Bezug auf die Grundwerte der EU (Demokratie, Rechtssicherheit, Menschenrechte) übernehmen. Dies würde den EU-Partnern eine Beteiligung am Binnenmarkt ermöglichen, aber gleichzeitig einen multilateralen, partizipativen Dialog schaffen, der die bisherige "Hub-and-Spoke"-Struktur der Beziehungen überwinden würde und den Partnern bei bestimmten

Aspekten handelspolitischer Entscheidungsfindung die aktive Teilnahme und ein Mitspracherecht oder Mitbestimmungsrechte ermöglichen. Die Handelspartner müssten dafür ihrerseits, für die abgegrenzte Bereiche, teilweise auf handelspolitische Autonomie verzichten.

Für Länder, wie das Vereinigte Königreich, die Schweiz, die übrigen EFTA-Länder (Island, Liechtenstein, Norwegen) aber auch die Türkei (soweit die politischen und institutionellen Bedingungen erfüllt sind), könnte diese Art von Integrationsmodell, das begrenzte Teile einer Mitgliedschaft nachbildet, einen verbesserten Rahmen für die Partnerschaftsbeziehung darstellen. Dieses Modell könnte auch als Vorlage für Partnerschaftsmodelle mit den derzeitigen Beitrittskandidaten am Westbalkan sowie der Ukraine und der Republik Moldau dienen. Der Beitritt zu einem kleineren, abgegrenzten Kernbereich ("Teilmitgliedschaft") verringert die Hürden, die ein Beitrittskandidat im Vergleich zur derzeitigen notwendigen Übernahme des vollen "acquis communautaire" der EU nehmen muss.

**Europäische Politische Gemeinschaft:** Der Vorschlag zu einer "Europäischen Politischen Gemeinschaft" (EPG) wurde in einer Rede vom französischen Präsidenten Emmanuel Macron am Europatag, dem 9. Mai 2022, gemacht, gefolgt von einem ähnlichen Vorschlag des Präsidenten des Europäischen Rates Charles Michel zu einer "Europäischen Geopolitischen Gemeinschaft"<sup>22)</sup>. Beide sind als Reaktion auf die jüngsten Beitrittsanträge der Ukraine, Georgiens und der Republik Moldau, aber auch auf die seit vielen Jahren mehr oder weniger festgefahrenen Beitrittsprozesse der Länder des Westbalkans formuliert worden und hatten so zu einer allgemeinen Erweiterungsdebatte geführt. Die Reform zum Erweiterungsprozess und die Idee zu einer EPG sollten aber getrennt betrachtet werden, wenn sie sich auch nicht gegenseitig schließen. Die Einzelheiten der Ausgestaltung und Ausrichtung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft sind noch unklar, doch die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23. und 24. Juni 2022 stellen diesbezüglich zumindest klar, dass im Zuge einer Europäischen Politischen Gemeinschaft die bestehenden Politiken und Instrumente der EU, insbesondere die Erweiterung, nicht ersetzt werden (European Council, 2022). Die Vorschläge stellen damit eher den Beginn einer Reflexion darüber dar, wie die geopolitische Reichweite Europas vor dem Hintergrund der geopolitischen Spannungen – über die Erweiterungs- und bisherige Nachbarschaftsabkommen hinaus – erweitert werden kann. Die EPG soll ein Forum zur politischen Koordination unter gleichgesinnten demokratischen Nationen, die sich nach dem Wertefundament der EU richten, bieten. Angesprochen wären neben dem Vereinigten Königreich auch die Schweiz, andere Länder der EFTA, aber auch die Beitrittswerber. Die Kooperation würde sich auf die dringendsten Herausforderungen in den Bereichen der politischen und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit, der Zusammenarbeit im Energiesektor, im Verkehrswesen, bei Investitionen und Infrastrukturen sowie der Freizügigkeit von Personen erstrecken. Sie könnte zu einer stärkeren und durchsetzungsfähigeren geopolitischen EU beitragen. Für die Ukraine, die Republik Moldau und auch Georgien stellt sich insbesondere auch die Frage, ob eine EPG eine Sicherheitsgarantie abgeben kann (Bernard, 2022).

---

<sup>22)</sup> Emmanuel Macron am 9. Mai 2022: <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/de/aktuelles/speech-by-emmanuel-macron-at-the-closing-ceremony-of-the-conference-on-the-future-of-europe/>; Charles Michel am 18. Mai 2022: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/05/18/discours-du-president-charles-michel-lors-de-la-session-pleniere-du-comite-economique-et-social-europeen/>.

Obwohl es noch viele offene Fragen zur Ausgestaltung und zum Ziel einer EPG gibt, sollte Österreich diese Idee positiv bewerten und an der Weiterentwicklung der Ideen mitarbeiten.

**Reform/Beschleunigung des Beitrittsprozesses:** Die neuen Beitrittsansuchen der Ukraine, Georgiens und der Republik Moldau befeuerten die Diskussion über die Reform des Beitrittsprozesses. Das bisherige Problem der Beitrittswerber war, dass der europäische Beitrittsprozess durch einen "Alles-oder-Nichts"-Ansatz geprägt war, der den Erweiterungskandidaten viel abverlangte, ohne am Weg dorthin greifbare Vorteile zu erhalten. Darauf setzen viele die Forderungen auf, den Prozess flexibler, dynamischer und lohnender zu gestalten. Vorschläge dazu kamen vor allem aus Frankreich und einer Gruppe von 9 Mitgliedstaaten, darunter auch Österreich (Eisl, 2020). Ein überarbeiteter Ansatz der Europäischen Kommission auf Basis dieser Vorschläge liegt bereits vor und kommt in den Beitrittsverhandlungen mit Serbien und Montenegro seit 2021 bereits zur Anwendung (European Commission, 2020b)<sup>23</sup>). Dieser sollte die Möglichkeit einer schnelleren und schrittweisen Integration der Beitrittskandidaten bieten und mehr Gewicht auf die Konditionalität, die politische Steuerung und das Engagement auf höchster Ebene sowie einen stärkeren Austausch mit und eine stärkere Einbindung der EU-Mitgliedstaaten legen.

Die wichtigsten Kernpunkte der Reform sind im Kasten 2.1 zusammengefasst. Die Bündelung der Verhandlungsblöcke in sechs thematische Cluster könnte mehr Übersichtlichkeit für die laufenden Verhandlungen und die Reformfortschritte in bestimmten Politikfeldern sowie die Voraussetzung für Möglichkeiten einer frühzeitigen Integration in den jeweiligen EU-Politikbereichen schaffen. Die Stärkung der rechtsstaatlichen und institutionellen Dimension sowie der demokratischen Standards könnte zu einer besseren Verankerung der grundlegenden Prinzipien in den Kandidatenländern führen. Forcierte Anreize und Sanktionen könnten dazu beitragen, den Verhandlungsprozess besser zu steuern und voranzubringen und der verstärkte "Politikzyklus" den Beitrittskandidaten eine bessere Orientierung über die Reformprioritäten geben.

Die Einbeziehung der Kandidatenländer als Beobachter in EU-Gremien oder auch Sitzungen des EU-Rates könnte die Sozialisierung der Beamten aus der Region in die Organisationsstruktur der EU fördern (ähnliche Argumente werden auch in Bezug auf den Vorschlag einer Europäischen Politischen Union vorgebracht). Der Kommissionsansatz schreibt keine sequenzielle Verhandlung der Blöcke vor, sondern erlaubt die parallele Verhandlung von Blöcken, damit wird die Gefahr eines Verhandlungsstillstandes gebannt. Die stärkere Rolle der Mitgliedstaaten im Beitrittsprozess macht sie zu Beteiligten in einer bisher rein technokratischen Verhandlung, läuft aber auch Gefahr einer "Überpolitisierung", wenn Länder – wie in der Vergangenheit – aus innenpolitischen Gründen Beitrittsfortschritte blockieren. Die Kommission versucht dem mit einem Fokus auf objektive Kriterien und dem leistungsbezogenen Ansatz beizukommen: "Erfüllen die Partnerländer die objektiven Kriterien und die festgelegten objektiven Bedingungen, so müssen die Mitgliedstaaten bereit sein, zur nächsten Phase des Prozesses überzugehen."

---

<sup>23</sup>) [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enhancing-accession-process-credible-EU-perspective-western-balkans\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enhancing-accession-process-credible-EU-perspective-western-balkans_en); [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_182](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_182).

### **Kasten 2.1: Kernpunkte in der EU-Reform des Beitrittsprozesses**

#### **Verhandlung in Blöcken: Bündelung der ursprünglich 35 Beitrittskapitel in 6 thematische Cluster:**

- Wesentliche Elemente (Rechtsstaatlichkeit, Funktionsweise der demokratischen Institutionen und der öffentlichen Verwaltung)
- Binnenmarkt
- Wettbewerbsfähigkeit und inklusives Wachstum
- Grüne Agenda und nachhaltige Konnektivität
- Ressourcen, Landwirtschaft und Kohäsion
- Außenbeziehungen

**Stärkerer Fokus auf "wesentliche Elemente":** Die Verhandlungen zu den wesentlichen Elementen werden als erste eröffnet und zuletzt abgeschlossen, wobei die Fortschritte bei diesen Verhandlungen das Tempo der Verhandlungen insgesamt bestimmen.

**Stärkere Konditionalität durch Anreize und Sanktionierung und Prinzip der Reversibilität:** Klare Kommunikation der jeweiligen Reformwartungen sowie der Vorteile bei Fortschritten und der Nachteile bei Reformstillstand oder Rückschritten. Als Anreize werden eine beschleunigte Integration, schrittweise Beteiligung an einzelnen Politikbereichen, dem EU-Markt und EU-Programmen sowie eine Aufstockung der finanziellen Mittel und Investitionen genannt. Umgekehrt sieht man eine Reihe von Sanktionen bei Stillstand oder einem Rückschritt bei der Umsetzung von Reformen vor: die Kürzung der finanziellen Unterstützung, die Einschränkung des Zugangs zu EU-Programmen, die Aussetzung der Verhandlungen in bestimmten Politikbereichen oder die Aussetzung der Verhandlungen insgesamt. Auch könnten bereits geschlossene Kapitel/Blöcke nach einer Bewertung durch die Mitgliedstaaten wieder geöffnet oder zurückgesetzt werden.

#### **Stärkere politische Steuerung und Einbindung der EU-Mitgliedstaaten:**

- Regelmäßige Gipfeltreffen und Politikdialog auf hoher Ebene zwischen der EU, ihren Mitgliedstaaten und den Kandidatenländern.
- Einbeziehung der Kandidatenländer als Beobachter in EU-Gremien und Treffen zu Themen, die für diese von wesentlicher Bedeutung sind.
- Detaillierter, jährlicher Politikzyklus für Verhandlungsgespräche: länderspezifische Regierungskonferenzen nach der Veröffentlichung der jährlichen Berichte der Kommission zu den einzelnen Ländern.
- Stärkere Einbindung der Mitgliedstaaten: Mitgliedstaaten werden aufgefordert, systematischer zum Beitrittsprozess beizutragen, unter anderem durch Expertenmissionen für das Monitoring vor Ort, durch direkte Beiträge zu den Jahresberichten sowie durch Bereitstellung sektorspezifischen Sachverständigen. Sie werden auch Gelegenheit haben, die Gesamtfortschritte regelmäßiger zu überprüfen und zu überwachen.

Der erste Einsatz der Methodik in den Verhandlungen mit Montenegro und Serbien ist noch zu kurz und muss in Nordmazedonien und Albanien erst umgesetzt werden, sodass eine Bewertung der Reform derzeit noch nicht möglich ist. Klar ist, dass die EU ihre internen Differenzen zur Frage der Erweiterung überwinden muss, um die Glaubwürdigkeit des Prozesses wiederherzustellen. Gepaart mit den Ideen zu neuen Modellen einer EU-Partnerschaft könnte es gelingen, die Pattsituation mit dem Westbalkan zu lösen. Österreich hat seine Position und Vorschläge in einem "Non-Paper" zur EU-Nachbarschaftspolitik und EU-Erweiterung Anfang Juni 2022 eingebracht und betont dabei vor allem die Notwendigkeit einer schrittweisen Erweiterung (BMEIA, 2022). Das österreichische Non-Paper sowie Analysen basierend auf Eisl (2020), Dabrowski

(2022) oder Bernard (2022) betonen folgende Punkte, auf die noch mehr Aufmerksamkeit im Reformprozess gelegt werden sollte:

- **Benchmarking des Reformfortschritts** der Beitrittskandidaten untereinander und mit den Besten in der EU. Das könnte z. B. bei den Fundamentalkriterien durch die Einbeziehung in EU-Überwachungsmechanismen (Rechtsstaatlichkeitsbericht, EU-Justizanzeiger, Europäisches Semester) erfolgen.
- **Klarere Definition der möglichen schrittweisen Integrationsstufen:** Die neue Methodik gibt Anreizmöglichkeiten und mögliche graduelle Integrationsstufen an. Eine noch klarere Definition, ab wann z. B. eine Mitgliedschaft im Binnenmarkt möglich wäre, würde die Anreize zur Reform noch weiter erhöhen.
- **Aufwertung der außen- und sicherheitspolitischen Dimension:** Vor dem Hintergrund des neuen geopolitischen Umfelds ist diese Dimension gewichtiger geworden und sollte neben den Fundamentalkriterien zur Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu einer zweiten wichtigen Säule im Beitrittsprozess werden.
- **Reform der EU-Entscheidungsprozesse zur Erweiterung:** Will die EU ihre Erweiterungspolitik erfolgreich fortsetzen und ihre geopolitische Rolle stärken, braucht sie mehr Entschlusskraft und mehr Möglichkeiten sich von Blockaden einzelner Mitgliedstaaten durch deren Vetorecht abzusichern. Eine Option wäre, dass nur die Gewährung des Kandidatenstatus am Anfang des Prozesses und die Aufnahme eines neuen Mitglieds nach Abschluss der Beitrittsverhandlungen am Ende des Prozesses dem Einstimmigkeitsprinzip unterliegen, die Eröffnung der Verhandlungen sowie alle Zwischenschritte in der neuen Methodik, um die Fortschritte eines Kandidatenlandes zu bestätigen, aber von einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung abhängig zu machen<sup>24</sup>).

## 2.7.2 Strategische Partner in Übersee

### USA und transatlantische Kooperation

Das hohe Güterhandelsbilanzdefizit der USA gegenüber wichtigen Handelspartnern (vgl. Kapitel 2.5.2), allen voran China und die EU, sowie der höhere Zollschatz der EU im Vergleich zu den USA bildeten für die Trump-Administration eine Rechtfertigung die US-Handelspolitik stärker im Hinblick auf nationale Interessen auszurichten, die durch Strafzölle, protektionistische Maßnahmen, die Abkehr von der multilateralen Zusammenarbeit und die Androhung von Sanktionen vorangetrieben wurde (siehe Christen, 2021 für eine detaillierte Analyse). Während sich der Konflikt zwischen den USA und der EU auf Aluminium- und Stahlzölle<sup>25</sup>) sowie die Androhung weiterer Zölle auf Autoimporte beschränkte, hatten sich im Zuge des eskalierenden

---

<sup>24</sup>) Das sind 55% der Mitgliedstaaten, die mindestens 65% der EU-Bevölkerung repräsentieren.

<sup>25</sup>) Ein erster Schritt zur Verbesserung der transatlantischen Handelsbeziehungen gelang mit der faktischen Beilegung dieses Handelskonflikts, die es der EU ermöglicht, eine bestimmte Menge der Metalle zollfrei in die USA zu exportieren. Im Gegenzug verzichtet die EU darauf, Sonderzölle auf bestimmte US-Waren zu erheben und beide Seiten des Atlantiks werden ihre Verfahren vor den Gremien der WTO aussetzen. Gleichzeitig streben beide Seiten des Atlantiks ein globales Abkommen für eine nachhaltigere Produktion in diesem Industriebereich an, um den Zugang einer CO<sub>2</sub>-intensiven Stahlerzeugung, etwa aus China, zu beschränken und die Probleme der Überkapazitäten zu adressieren ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/STATEMENT\\_21\\_5679](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/STATEMENT_21_5679), abgerufen am 7.7.2022).

US-chinesischen Handelskonflikts die gegenseitigen Zölle auf über 20% erhöht und umfassten rund 60% des bilateralen Handels. Als Folge gingen die Handelsbeziehungen zwischen China und den USA im Jahr 2019 deutlich zurück (Bown, 2021)<sup>26</sup>). Wie zahlreiche Studien belegen, ist der ökonomische Einfluss der protektionistischen US-Handelspolitik auf die Wirtschaft der betroffenen Länder bislang eher vernachlässigbar (z. B. Fajgelbaum et al., 2020; Amiti et al., 2019; Bekkers and Schroeter, 2020; Breuss und Christen, 2019). Auch das transatlantische Handelsvolumen entwickelte sich relativ robust, sodass das Handelsbilanzdefizit der USA in den letzten Jahren weitgehend unverändert blieb (Christen, 2021; Felbermayr et al., 2021b; Felbermayr, 2020).

Im Gegensatz zu seinem Vorgänger bekennt sich der amtierende US-Präsident Joe Biden zur Bedeutung des multilateralen Systems und gemeinsamen Regeln in der globalen Handelspolitik und erachtet internationale Allianzen als wertvoll. Allerdings werden einige Entscheidungen der Trump-Administration nachwirken und die transatlantische Handelspartnerschaft wird nicht einfach zu früheren Zeiten zurückkehren. Darüber hinaus setzt sich auch die Biden-Administration zum Ziel, die wirtschaftlichen Interessen der USA in den Vordergrund zu rücken (z. B. im Zuge der "Buy American"-Vorschriften und der Förderung von Reshoring).

Implikationen für die europäische Wirtschaft bringt auch das modernisierte USA-Kanada-Mexiko-Abkommen (USMCA als Nachfolge von NAFTA) mit sich, welches vor allem im Hinblick auf die Ursprungsregeln (im Automobilsektor) verschärft wurde und nun einen Wertschöpfungsanteil von 75% in den Vertragsländern vorsieht. Ebenso sieht das Abkommen vor, dass Pkw zu 40% und leichte Nutzfahrzeuge zu 45% mit einem Mindestlohn von 16 \$ produziert werden und 70% des Stahls und Aluminiums nordamerikanischen Ursprung aufweisen. Ziel dieser Bestimmungen ist es, Unternehmen, darunter auch europäische Automobilhersteller, zu ermutigen, die Produktion aus Mexiko in die USA zu verlagern und ihre Lieferketten zu ändern, um die strengeren Ursprungsregeln einzuhalten. Werden bei der Produktion in einem erheblichen Ausmaß Vorleistungen aus Drittländern bezogen, unterliegen diese Waren in Nordamerika dem Meistbegünstigungszollsatz der WTO, wovon auch europäische Exportunternehmen betroffen sind. Zudem hat sich Kanada im Zuge des Abkommens verpflichtet, seinen Milchmarkt für zollfreie Einfuhren aus den USA teilweise zu öffnen, wodurch sich der Wettbewerb für EU-Unternehmen erhöht, die im Rahmen von CETA Zugang zum kanadischen Milchmarkt erhalten haben (Titievskaja, 2018).

Wenngleich das USMCA als Vorbild für ein transatlantisches Abkommen dienen kann, ist derzeit kein Fokus auf ein neues Handelsabkommen der USA mit der EU in Sicht. Dennoch sprechen sich beide Seiten des Atlantiks für eine Verbesserung des transatlantischen Verhältnisses aus – das bereits von einigen zentralen Durchbrüchen flankiert war (z. B. Beilegung der Handelsstreitigkeiten über Airbus/Boing-Subventionen sowie Aluminium- und Stahlzölle). Wenngleich Interessensgegensätze, z. B. im Hinblick auf die Funktionsweise des WTO-Streitbeilegungssystems (näheres im Kapitel 2.7.3), weiterhin bestehen, markiert der Wille, gemeinsame

---

<sup>26</sup>) Einen umfassenden Überblick über die Entwicklung der US-Handelsstreitigkeiten zeigt der Zeitraffer des Peterson Institute for International Economics (<https://www.piiie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-trade-war-china-date-guide>, abgerufen am 7.7.2022).

Interessen und Chancen im Sinne eines "Renewed Transatlantic Partnership"<sup>27)</sup> zu fördern und zu nutzen, einen großen Unterschied zu den vier Trump-Jahren zuvor.

Zu den wichtigsten Prioritäten im Sinne einer Erneuerung und Stärkung der transatlantischen Zusammenarbeit<sup>28)</sup> zählen:

- Die Gründung eines **Handels- und Technologierats** (Trade and Technology Council, TTC) mit dem Ziel die transatlantischen Handels- und Investitionsaktivitäten zu vertiefen und neue technische Handelshemmnisse zu vermeiden, indem man in den Bereichen Technologie, digitaler Handel und Lieferketten zusammenarbeitet. Die zehn Arbeitsgruppen, die den Prozess unterstützen, decken zahlreiche Themenfelder ab und unterstützen beispielsweise die Zusammenarbeit im Bereich Technologiestandards und Regulierungspolitik sowie klima- und umweltfreundliche Technologien. Darüber hinaus konzentriert sich ein gemeinsamer Dialog über die Wettbewerbspolitik im Technologiebereich auf die wettbewerbspolitischen Ansätze und deren Durchsetzung in den Partnerländern, um unfairen Handelspraktiken, wie beispielsweise jenen von China, zu begegnen.
- Das Vorantreiben der **WTO-Reform**, insbesondere im Hinblick auf eine Aktualisierung des Regelwerks und die Wiedereinführung des Streitbeilegungsmechanismus sowie Regeln zur Sicherstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen (siehe Kapitel 2.7.3 für eine ausführliche Diskussion der Reformagenda).
- Die Forcierung einer **transatlantischen Klimakooperation** durch Einrichtung einer EU-US-Klimaaktionsgruppe sowie einer transatlantischen Allianz für grüne Technologien, um die Zusammenarbeit vor dem Hintergrund der Zielerreichung des Pariser Klimaschutzabkommens zu stärken und die Herausforderungen der grünen Transformation, vor allem im Hinblick auf unilaterale Klimaschutzpolitiken und CO<sub>2</sub>-Bepreisungssysteme und das potenzielle Risiko einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen zu adressieren (siehe Kapitel 4.7).

Wenngleich die Ernennung dieser Gremien noch relativ neu ist und konkrete Ergebnisse abgewartet werden müssen, wird eine engere Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA signalisiert, die in Anbetracht der rezenten Herausforderungen einen Durchbruch erwarten lassen, sofern die Zusammenarbeit auf gemeinsame Interessen ausgerichtet werden kann.

Oberste Priorität der USA ist, mit Verbündeten, wie der EU bzw. den G7-Ländern, eine **gemeinsame China-Strategie** und Koalition gegen China<sup>29)</sup> aufzubauen. Die Interessen der EU und der USA sind in diesem Zusammenhang recht ähnlich und haben sich nach den Spannungen rund um das von der EU mit China im Dezember 2020 abgeschlossene bilaterale

---

<sup>27)</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/50758/EU-us-summit-joint-statement-15-june-final-final.pdf> (abgerufen am 12.7.2022).

<sup>28)</sup> Siehe Aktoudianakis et al. (2021) für eine ausführliche Aufbereitung der Ergebnisse des EU-US-Gipfeltreffens.

<sup>29)</sup> In diesem Zusammenhang haben sich die G7-Länder als Alternative zu Chinas "Neuer Seidenstraße" auf eine "build back better world"-Infrastruktur-Investitionsinitiative für die Schwellenländer geeinigt.

Investitionsabkommen (Comprehensive Agreement on Investment, CAI<sup>30</sup>) wieder angenähert (Flach, 2021). Doch die Beziehungen der westlichen Länder zu China sind multidimensional und vor allem die EU betrachtet China nicht nur als systemischen Rivalen und wirtschaftlichen Konkurrenten, sondern auch als notwendigen Partner in zentralen Fragen (z. B. in der Klimapolitik). Folglich bedarf es einer klaren strategischen Positionierung im Umgang mit China, innerhalb der EU. Im Hinblick auf potenzielle transatlantische Bestrebungen liegt die Priorität einen regelbasierten Umgang mit China voranzutreiben und gemeinsame Regulierungsansätze und internationale Standards zu setzen (Schmucker, 2020).

Die EU und die USA sehen sich auch den gleichen Herausforderungen und Anpassungen im Zusammenhang mit der grünen Transformation gegenüber (Palacio und Tagliapietra, 2021). Auch die Ankündigung Chinas bis 2060 klimaneutral zu wirtschaften kann als geopolitische Positionierung zu positiven Verpflichtungen führen und die bilateralen Fortschritte auf eine trilaterale Klimakooperation heben. Dafür sollte die EU aber eine strategische Klimakooperation mit China anstreben (entweder bilateral oder trilateral), um einerseits im Vergleich zu den USA und der im Zuge der UNO-Klimakonferenz COP26 verabschiedeten USA-China-Klimaschutzvereinbarung nicht ins Hintertreffen zu geraten und andererseits durch den Vorstoß der EU für ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem neue Spannungsfelder im Zusammenhang von Handel und Klimaschutz vorzubeugen. Daher sollte die EU gemeinsam mit möglichst vielen Partnerländer, allen voran die USA, einen Klimaklub mit einem CO<sub>2</sub>-Mindestpreis gründen und gegenüber Drittländern ein gemeinsames Grenzausgleichssystem etablieren, um (i) Wettbewerbsneutralität zu gewährleisten, (ii) Carbon-Leakage zu verringern, (iii) für Drittländer einen Anreiz zu schaffen dem Klimaklub beizutreten und so (iv) das Risiko von potenziellen Retorsionsmaßnahmen durch wichtige Handelspartner zu reduzieren (vgl. Kapitel 4.7). Es ist unbestritten, dass ein solcher Klimaklub viel Abstimmungsbedarf, beispielweise über die Höhe, den Umfang und die Ausgestaltung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung, erfordert, gleichzeitig kann ein Durchbruch in der internationalen Klimadiplomatie aber auch weitere Impulse für ein Wiedererstarken der multilateralen Zusammenarbeit – auch im Sinne eines "Greening der WTO" – entfalten (Felbermayr et al., 2021b).

### **Strategische Positionierung gegenüber China**

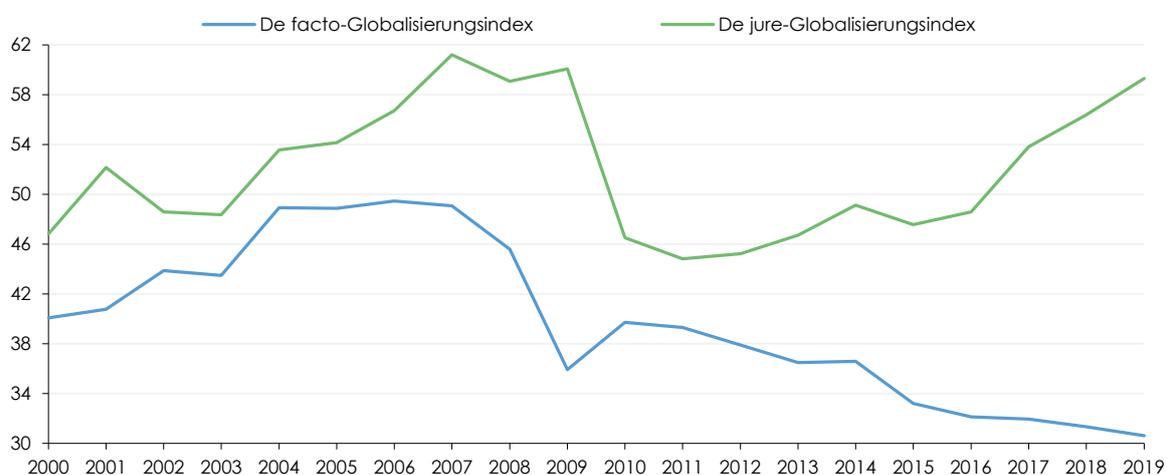
Der rasante wirtschaftliche und technologische Aufholprozess Chinas und die ehrgeizige Strategie, mit der China die wirtschaftliche und technologische Führungsrolle anstrebt, stehen im Mittelpunkt der veränderten geopolitischen Situation und stellen die EU vor zahlreiche Herausforderungen. Zu den wichtigsten zählen: der Wettbewerb um Schlüsseltechnologien und Schlüsselsektoren im Rahmen der "Made in China 2025"-Strategie unter wettbewerbsverzerrenden Bedingungen (Subventionen und der Einfluss von Staatsunternehmen), die wachsende Bedeutung als Direktinvestor, vor allem die wachsende Investitionstätigkeit von Staatsunternehmen und der chinesischen Regierung nahestehenden Unternehmen (vgl. Kapitel 3.3.2), die Abkehr von multilateralen Standards und die Ungleichbehandlung europäischer Investoren in China, das stark zunehmende Misstrauen zwischen den USA und China sowie die Präsenz und

---

<sup>30</sup>) Das Abkommen zielte darauf ab, den Marktzugang und die Wettbewerbsbedingungen für europäische Unternehmen zu verbessern, liegt allerdings aufgrund aktueller Differenzen im Moment auf Eis. Siehe Kapitel 2.7.2 für eine ausführliche Diskussion.

der Einfluss Chinas im Rahmen des "Seidenstraße-Projekts" insbesondere in Drittmärkten in Afrika (vgl. dazu auch Kapitel 5.2.2) aber auch in Mittel- und Osteuropa, Russland und anderen Teilen der Welt. Und schließlich betrachtet China die EU, obwohl sie ein wichtiger Handelspartner ist, als einen schwachen und nicht einheitlichen geopolitischen Akteur (Mardell, 2021). Dies zeigt sich wiederum am Beispiel der "Neuen Seidenstraße", die in den Mitgliedstaaten der EU auf unterschiedliches Interesse gestoßen ist. Während die Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa sowie Griechenland, Portugal und Spanien größtenteils enthusiastisch reagierten<sup>31)</sup>, sahen andere Mitgliedstaaten eher eine Gefahr für die eigene strategische Ausrichtung und langfristige Auswirkungen. Mit einer stärkeren gemeinsamen Ausrichtung der Haltung wäre die EU eine stärkere geopolitische Macht gegenüber China.

**Abbildung 2.32: Chinas Handelsoffenheit de facto und de jure**



Q: KOF Globalisierungsindex.

Eine stetige Verbesserung der Handelsfreiheit Chinas war zunächst die Basis für den Beitritt Chinas zur WTO im Jahr 2001. Die Euphorie, dass durch den WTO-Beitritt Regularien für eine stärker marktbasiertere Ökonomie in China umgesetzt werden und sich die Märkte weiter öffnen, wurde jedoch innerhalb weniger Jahre nach WTO-Beitritt Chinas gedämpft. Abbildung 2.32 zeigt, dass insbesondere seit der globalen Finanzkrise 2008/09 de facto eine Verschlechterung der Handelsoffenheit Chinas zu beobachten ist. Der De facto-Globalisierungsindex ist seit 2009 wieder unter dem Vorbeitrittswert und die Lücke zwischen De jure-Handelsliberalisierung und De facto-Marktöffnung ist gestiegen. Der chinesische Markt ist zudem kaum für Auslandsinvestoren geöffnet und Patent- und Eigentumsrechte werden oft nicht eingehalten.

<sup>31)</sup> In Anbetracht ihrer eigenen schwachen Wirtschaft haben diese Staaten chinesische Investitionen in große Infrastrukturprojekte begrüßt, und sie sehen in chinesischen Investitionen eine Möglichkeit, ihre lokale Wirtschaft und Beschäftigung anzukurbeln.

Die offensive handelspolitische Strategie der USA gegenüber China in den Trump-Jahren hat den Missmut darüber weiter akzentuiert und auch die EU herausgefordert. Für eine leichte Entspannung im US-Handelskonflikt mit China sorgte das mit Februar 2020 in Kraft getretene Wirtschafts- und Handelsabkommen (Phase-I-Deal)<sup>32)</sup>. Nach einer vierjährigen Phase von Handelskriegen und geopolitischen Rivalitäten zwischen den USA und China sollte mit diesem Abkommen, zusätzlich zur Politik des gelenkten Handels, der transpazifische Handelskonflikt durch gezielte Zollanpassungen entschärft werden. Das Abkommen enthält spezifische Ziele für die Erhöhung der chinesischen Importe von US-Waren und Dienstleistungen in Höhe von 200 Mrd. \$ für die Jahre 2020 und 2021 (im Vergleich zu 2017)<sup>33)</sup>. Bis Ende 2021 kaufte China jedoch nur 58% der gesamten US-Waren und Dienstleistungen (Bown, 2022), wohl auch bedingt durch die COVID-19-Pandemie. Damit sind die Versuche das bilaterale Handelsbilanzdefizit zu beheben und die geoökonomischen Spannungen abzubauen bisher nicht erfolgreich gewesen. Es bleibt offen, wie die Biden-Administration die Nicht-Einhaltung der Vorgaben bewertet und die sino-amerikanische Rivalität aufgrund weiterer Streitpunkte die geoökonomische Ausrichtung der US-Handelspolitik prägen wird (Mildner, 2021; Felbermayr et al., 2021b). Eine quantitative Analyse des Handelsstreits zwischen den USA und China während der Trump-Administration belegt, dass Österreich und die EU aufgrund von Handelsumlenkungseffekten und Marktanteilsverlusten leicht profitieren würden (Chowdry und Felbermayr, 2020a), während vom USA-China Phase-I-Deal bei voller Umsetzung durch Handelsumlenkungseffekte deutlich negative Handelseffekte für Österreich und die EU zu erwarten sind. Die empirische Analyse von Felbermayr et al. (2021b) auf Basis von Chowdry und Felbermayr (2020b) zeigt, dass sich Chinas Importe aus der EU um 12 Mrd. \$ bzw. 5,6% und aus Österreich um 0,14 Mrd. \$ bzw. 3,3% durch das Phase-I-Abkommen reduzieren könnten. Insgesamt nehmen die chinesischen Importe aus dem Rest der Welt um 53,1 Mrd. \$ bzw. 5,5% ab, wobei Brasilien, Deutschland und Russland am stärksten betroffen sind.

Während die EU zwischen den verhärteten geopolitischen Fronten der USA und Chinas steht, haben andere Länder vorwiegend aus dem afrikanischen Raum, aber auch aus Ost- und Südosteuropa, die Investitionsbeziehungen mit China verstärkt. Angesichts des hohen Kapitalbedarfs für eine wirtschaftliche Entwicklung dieser Länder, die bisher meist wenig wirtschaftliche Beachtung von EU-Ländern bekamen, ist der Anreiz dieser Länder sich China zuzuwenden nicht verwunderlich. Die "Global Gateway"-Strategie der EU ist eine erste Antwort darauf (vgl. Kapitel 5.2.3). Wichtig dabei sind weiters die chinesisch-russischen Beziehungen, auch wenn sich die chinesische Regierung vor dem Hintergrund der russischen Invasion in der Ukraine bisweilen zurückhaltend gezeigt hat, da beide Länder das gleiche Ziel verfolgen, wenn es um die Hegemonie der USA geht. Auch in Südostasien baut China auf Basis der "Neuen Seidenstraße" und über Handelsabkommen, wie die Regionale umfassende Wirtschaftspartnerschaft (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) auf die stärkere wirtschaftliche Verflechtung.

---

<sup>32)</sup> Nach Abschluss des Phase-I-Deals reduzierte die US-Regierung den Durchschnittszoll auf 19,3% und die chinesische Regierung den Durchschnittszoll auf 21,2% (<https://www.piie.com/research/piie-charts/us-china-trade-war-tariffs-date-chart>, abgerufen am 7.7.2022).

<sup>33)</sup> Darunter Industriegüter im Wert von 77 Mrd. \$ und landwirtschaftliche Produkte im Wert von 32 Mrd. \$., das einer Verdoppelung dieser Warenimporte aus den USA gleichkommt.

Indem China seine Fähigkeit und Bereitschaft zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit demonstriert, schafft es ein Gegengewicht zu den oft feindseligen maritimen Streitigkeiten in der Region.

Neben dem verstärkten Engagement im asiatischen und afrikanischen Raum versucht China seine Reichweite durch die "Neue Seidenstraße" auch in die Westbalkanländer und nach Lateinamerika auszudehnen. So drängt China auf ein Freihandelsabkommen mit Uruguay. Im September 2021 unterbreitete China Uruguay einen formellen Vorschlag für ein Abkommen. Mit einem Anteil von 30% an den uruguayischen Ausfuhren ist China bereits jetzt der wichtigste Handelspartner Uruguays. Das Ziel Uruguays ist es, für China das "Tor" zum Gemeinsamen Südamerikanischen Markt (Mercado Común del Sur, MERCOSUR) zu werden. Die bilateralen Verhandlungen zwischen den beiden Ländern haben jedoch zu Spannungen zwischen den MERCOSUR-Mitgliedern Argentinien, Brasilien und Paraguay geführt, da die Abkommen vom südamerikanischen Handelsblock und nicht von einzelnen Ländern ausgehandelt werden.

Zudem zeigt China ein wachsendes Interesse an Mikronesien. Seit 1990 hat es 100 Mio. \$ in die Hilfe investiert und in jüngster Zeit Infrastrukturprojekte in den Föderalen Staaten von Mikronesien (FSM) finanziert. Der Hauptgrund dafür ist das Auslaufen des Compact of Free Association (COFA) – der Vertrag über die Unabhängigkeit Mikronesiens, der gleichzeitig die Beziehung zu den USA regelt – im Jahr 2023<sup>34</sup>). Da die Gespräche über die Verlängerung des COFA zwischen den USA und Mikronesien ins Stocken geraten sind, sieht China seine Chance, sich in diesem geographisch und strategisch wichtigen Gebiet zu positionieren. In Bezug auf die Anspannungen im südchinesischen Meer hat China die Gesamtzahl der Schiffe deutlich über die Präsenz der US-Marine erhöht. Die zunehmende wirtschaftliche und militärische Stärke Chinas unterstreicht die Brisanz der Taiwan-Problematik und wird zum Dreh- und Angelpunkt im Großmachtwettbewerb zwischen China und den USA.

Wie bereits oben erwähnt ist das Verhältnis der EU zu China vor dem Hintergrund der vielfältigen Herausforderungen komplex und steht überdies im Spannungsgewebe zwischen den USA und China sowie zwischen systemischer/wirtschaftlicher Rivalität und notwendiger Kooperation (z. B. in der Klimapolitik). In ihren Beziehungen zu China legt die EU den Schwerpunkt auf die Aufrechterhaltung der auf Regeln basierenden internationalen Ordnung, die Verfolgung einer globalen nachhaltigen Entwicklung und die Suche nach regionalen Ansätzen für Frieden und Sicherheit (European Commission, 2019b). Schließlich sind viele der neuen Initiativen und neuen Instrumente der EU, wie das Anti-Coercion-Instrument, das Instrument zur Internationalen Beschaffung sowie der Investitionskontrollmechanismus hauptsächlich aus den Beziehungen mit China geboren (vgl. Kapitel 2.7.3 sowie Kapitel 3.3.2). Eine klare strategische Positionierung der EU ist noch ausständig.

Die Verhandlungen zum umfassenden Investitionsabkommen (Comprehensive Agreement on Investment, CAI) waren ein erster und wichtiger Versuch einer engeren Partnerschaft der EU mit China. Trotz der ambivalenten Beziehung zu China und des Drucks aus den USA gelang der

---

<sup>34</sup>) Der COFA dient den USA dazu, ihren Einflussbereich im Pazifik auszuweiten, indem er das alleinige Recht zum Betrieb von Anlagen einräumt, und er dient Mikronesien dazu, von den USA geschützt zu werden und von den hohen US-Finanzhilfen sowie den Überweisungen zu profitieren.

EU im Dezember 2020 nach siebenjähriger Verhandlung der Abschluss. Mit diesem Abkommen sollten eine maßgebliche Verbesserung des Marktzugangs für EU-Investoren geschaffen und die Einhaltung von Nachhaltigkeitsstandards in China vorangetrieben werden. Ebenso spielt auch der Kampf in Bezug auf die künftige Vormachtstellung im Hochtechnologiebereich eine Rolle. Auch wenn das Abkommen ambitioniert ist, geht das CAI an vielen Stellen nicht weit genug. So fehlen Investitionsschutzbestimmungen, Regelungen zum Investor-Staats-Streitbeilegungsverfahren, Regelungen zur Einhaltung von Umwelt- und Arbeitsstandards, Markteintrittsregelungen und Regelungen für den öffentlichen Beihilferahmen (Bickenbach und Liu, 2021). Das Investitionsabkommen liegt auf Eis und aufgrund von politischen Spannungen ist eine Ratifizierung des ausverhandelten Abkommens auch in naher Zukunft nicht in Sicht.

In Bezug auf den Multilateralismus muss das Hauptziel der EU gerade auch im Lichte der Herausforderungen mit China in der Modernisierung der WTO-Regeln zur Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen liegen (näher dazu im folgenden Kapitel 2.7.3).

### Handelsblöcke im pazifischen Raum

Die Bedeutung des asiatischen Raums auch über China hinaus ist in den letzten Jahren stark angestiegen (vgl. Kapitel 2.5.1). Im Folgenden werden wichtige regionale Handelsblöcke, unter Berücksichtigung der Rolle Chinas und der möglichen Rückwirkungen auf die EU, genauer betrachtet. Abbildung 2.33 stellt den Zusammenhang der wichtigsten regionalen Handelsblöcke im pazifischen Raum dar.

Im Jänner 2022 ist mit der **Regionalen umfassenden Wirtschaftspartnerschaft (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)** die größte Freihandelszone der Welt in Kraft getreten. Sie umfasst 15 Länder, auf die 30% der Weltbevölkerung und 30% des globalen BIP entfallen. Insgesamt stellt das Abkommen zwar einen wichtigen Meilenstein dar und bildet ein Gegengewicht zu anderen Mega-Abkommen, wie dem Umfassenden und fortschrittlichen Abkommen für die Transpazifische Partnerschaft (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP), ist aber in Bezug auf den Umfang und die Tiefe seiner Verpflichtungen nicht so ehrgeizig (Kamin et al., 2021; Francois und Elsig., 2021). Darüber hinaus sind bescheidene Handels-, Einkommens- und Wohlfahrtsgewinne für die meisten RCEP-Mitglieder und sogar Wohlfahrtsverluste für einige Mitglieder aufgrund des verstärkten Wettbewerbs innerhalb der Region (z. B. Südkoreas Verlust von Marktanteilen in China) zu erwarten. Dennoch könnte die Vertiefung regionaler Wertschöpfungs- und Produktionsnetzwerke zu dynamischen Prozessen und regionaler Technologieentwicklung führen.

Für Japan, Neuseeland, Kambodscha und Malaysia ist die EU einer der wichtigsten Handelspartner. Die Handelserleichterungen und die Senkung der Handelskosten zwischen den RCEP-Mitgliedern könnten zu einem relativen Rückgang der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Produkte infolge von Handelsumlenkungen führen<sup>35</sup>). Trotz Handelsumlenkung könnten europäische Unternehmen auch von einer engeren Integration der Region profitieren und mögliche Verluste ausgleichen. So ermöglichen die vereinbarten Ursprungsregelungen im

---

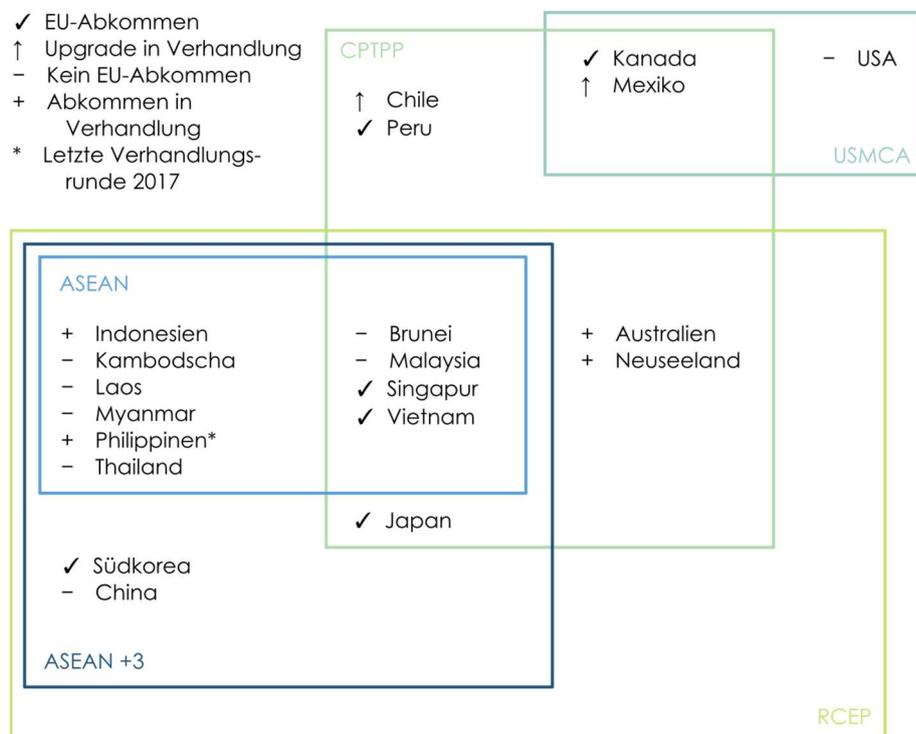
<sup>35</sup>) Petri und Plummer (2020) schätzen eine Reduktion des Handels mit Nicht-RCEP-Mitgliedstaaten um etwa 48 Mrd. \$ im Jahr 2030.

RCEP-Abkommen die Teilnahme von Unternehmen aus Drittländern an den Wertschöpfungsketten und damit an den wachsenden Märkten der RCEP-Region. Durch die Harmonisierung von Informationsanforderungen und Standards wird durch das RCEP-Abkommen auch der Abbau nicht-tarifärer Hemmnisse erwartet. Dies erleichtert nicht nur das lokale Lieferkettenmanagement, sondern schafft auch ein stabileres Handelsumfeld für europäische Unternehmen, die in der Region tätig sind. Eine stärkere regionale Handelsintegration macht die RCEP-Länder auch für eine Diversifizierung der Lieferketten multinationaler Unternehmen attraktiver. Europäische Unternehmen können von widerstandsfähigeren Lieferketten, niedrigeren Transaktionskosten und der Erleichterung von Exporten innerhalb der RCEP-Region profitieren (Francois und Elsig, 2021; Petri und Plummer, 2020). Felbermayr et al. (2021b) quantifizieren durch das RCEP eine Reduktion der Importpreise um 0,05% für die EU. Es wird erwartet, dass Europa bis 2030 vom RCEP-Abkommen durch einen jährlichen Nettoeinkommenszuwachs von 13 Mrd. \$ profitieren wird (Petri und Plummer, 2020).

Angesichts des technologischen Fortschritts in China, Japan und Südkorea verlagert sich der Schwerpunkt der Produktion dieser Volkswirtschaften und der Region langsam auf eine differenziertere Hightech-Produktion. Es wird erwartet, dass die intra-regionalen Exporte in den fortschrittlichen Sektoren des verarbeitenden Gewerbes am stärksten zunehmen werden, insbesondere in China, Japan und Südkorea (UNCTAD, 2020). Petri und Plummer (2020) schätzen, dass mehr als 30% der Handelsausweitung im Rahmen des RCEP auf eine Zunahme der fortschrittlichen Fertigung, einschließlich elektrischer und elektronischer Geräte und Automobile, zurückzuführen ist. Diese Produkte haben in der Regel lange, länderübergreifende Lieferketten und erfordern anspruchsvolle Vorleistungen, von denen viele von multinationalen Unternehmen bereitgestellt werden, die auch in der EU ansässig sind. Handelsumlenkungseffekte könnten jedoch dazu führen, dass langfristig ein Teil der Produktion dieser Waren, die stark in Europa produziert werden, von Europa in die RCEP-Mitglieder verlagert wird.

Da das RCEP-Abkommen in Bezug auf nicht-tarifäre Handelshemmnisse und "behind the border"-Maßnahmen noch bescheiden ist, besteht für die EU weiterhin die Möglichkeit, die Schaffung und Verbreitung von Standards gemäß EU-Werten in der Region zu beeinflussen. Dies gilt beispielsweise für Fragen des Marktzugangs im Zusammenhang mit der Liberalisierung von Dienstleistungen und dem öffentlichen Beschaffungswesen, die im RCEP nur teilweise behandelt werden. Darüber hinaus kann die EU ihre Wettbewerbspolitik und ihre Philosophie der Zusammenarbeit in Regulierungsfragen in Asien generell weiter vorantreiben. (Francois und Elsig, 2021) Die bestehenden Handelsabkommen mit Südkorea, Japan, Vietnam und Singapur (siehe Kapitel 2.6.3) können der EU bei der Ausarbeitung von Normen und der Durchsetzung von EU-Werten helfen. Die EU kann ihre wirtschaftliche Zusammenarbeit mit anderen RCEP-Mitgliedern weiter intensivieren, um Koalitionen zur Förderung der Ausarbeitung von Produkt- und Prozessstandards zu bilden und sich für die Schaffung verantwortungsvoller, nachhaltiger und widerstandsfähiger Wertschöpfungsketten einzusetzen. Insbesondere die ASEAN-Staaten (Association of Southeast Asian Nations) können auf eine lange und erfolgreiche Geschichte in Bezug auf die Bewältigung von Handelskosten durch Normung und die Förderung eines regelbasierten Handels verweisen, die mit den Ansätzen der EU übereinstimmen.

**Abbildung 2.33: Handelsblöcke im pazifischen Raum**



Anmerkung CPTPP – Transpazifische Partnerschaft, USMCA – USA-Mexiko-Kanada-Abkommen; ASEAN – Verband Südostasiatischer Staaten; RCEP – Regionale umfassende Wirtschaftspartnerschaft.  
 Q: WIFO-Darstellung.

Die **Umfassende und fortschrittliche Vereinbarung für eine Trans-Pazifische Partnerschaft (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)** umfasst Länder rund um den Pazifik und wurde als Instrument zur Eindämmung des wirtschaftlichen Einflusses Chinas in der Region gegründet. Mitglieder sind Australien, Brunei, Kanada, Chile, Japan, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur und Vietnam. Sie ist seit Juli 2018 in Kraft, aber der Rückzug der USA aus den Verhandlungen zur Transatlantischen Partnerschaft während der Trump-Administration schränkt die internationale Rolle des Abkommens ein. Mit der Gründung des RCEP ist die wirtschaftliche Reichweite des Abkommens noch weiter eingeschränkt worden. Die CPTPP deckt sowohl den Handel mit Dienstleistungen als auch mit Waren ab und umfasst die Abschaffung von Zöllen, Vereinbarungen über die Freizügigkeit von Arbeitnehmern und den Marktzugang. Sie setzt Standards für den digitalen Handel, den Schutz von geistigem Eigentum und den Wettbewerb. Zudem regelt das Abkommen das staatliche Beschaffungswesen, um insbesondere Verdrängungsmaßnahmen des Staates auf den Märkten, insbesondere durch chinesische Unternehmen, zu verhindern.

Im September 2021 beantragte China offiziell den Beitritt zur CPTPP. Sollte China beitreten (es war ursprünglich nicht in die Gruppe der verhandelnden Länder aufgenommen worden), würde die Gesamtbevölkerung der Gruppe auf etwa 2 Mrd. Menschen ansteigen

(Kamin et al., 2021)<sup>36</sup>). Angesichts der steigenden Asymmetrien zwischen China und den pazifischen Nachbarländern und des Rückzugs der USA, ist eine Zustimmung des Beitrittsantrags Chinas durch die Mitglieder eher unwahrscheinlich. Die EU könnte über eine Mitgliedschaft im CPTPP nachdenken. Eine EU-Mitgliedschaft im CPTPP würde zum einen dem Abkommen wieder wirtschaftliche Reichweite verleihen und gemeinsam mit den CPTPP-Ländern könnte die EU ihre wirtschaftliche Position im indo-pazifischen Raum ausweiten. Zum anderen kann ein solcher Beitritt das von der EU vorgesehene hohe Niveau der Standards und Regularien aufrechterhalten. Neben diesen Vorteilen gelten natürlich auch umfassende wirtschaftliche Vorteile beim Abschluss von Handelsabkommen (siehe Kapitel 2.6.3). Eine Diversifizierung des Handels durch das Abkommen kann zudem dazu beitragen, die Abhängigkeit von China zu verringern. Dies würde wiederum die geoökonomische und geopolitische Macht der EU insbesondere gegenüber China stärken (Grare und Allard, 2021). Als Mitglied im CPTPP wäre die EU Mitglied im indo-pazifischen Raum, der Potenzial bietet, einen stärkeren Gegenpol zu den geoökonomischen Mächten China und USA zu bilden. Aus ähnlichen Beweggründen hat das Vereinigte Königreich im Juni 2021 um einen Beitritt zum CPTPP angesucht.

China wird seine Position als bevölkerungsreichste Nation der Welt in einigen Jahren an Indien verlieren. Zudem ist **Indien** ein schnell aufstrebendes Land mit einem durchschnittlichen BIP-Wachstum von rund 6% in den letzten Jahren und von der Marktform eine Demokratie. Indiens Wirtschaft ist jedoch trotz massiver Liberalisierungsmaßnahmen in den 1990er- und 2000er-Jahren noch weitgehend geschlossen (Singh, 2018). Es ist ein bedeutender regionaler Rivale für China. Indien hat sich 2019 – nach 28 Verhandlungsrunden – aus den Verhandlungen des RCEP zurückgezogen (Francois und Elsig, 2021). Ein wichtiger Beweggrund dafür war der Schutz des wichtigen Textilsektors Indiens vor dem Wettbewerb aus China. Seit dem Ausstieg aus dem RCEP<sup>37</sup>) vollzieht Indien eine Wirtschaftspolitik mit dem Ziel einer stärkeren Entflechtung von China.

Russland ist ebenfalls ein wichtiger Handelspartner Indiens. Die Wichtigkeit Indien auch als geostrategischer Partner der EU zu gewinnen hat mit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine zugenommen. Indien fordert bislang zwar einen Waffenstillstand, jedoch hat Indien den Angriff Russlands auf die Ukraine aus Angst vor wirtschaftlichem Schaden noch nicht verurteilt<sup>38</sup>). Eine wirtschaftliche Unterstützung und verstärkte Handelsbeziehungen der EU mit Indien können dazu beitragen, Indien unabhängiger von den geopolitisch starken Partnern China und Russland zu machen, und als Partner der EU zu gewinnen.

Bisher blieben der bilaterale Handel und die Investitionen hinter ihrem Potenzial zurück (Kapitel 2.5.3). Um die Beziehung mit Indien zu stärken, versucht die EU ein Freihandelsabkommen mit Indien zu schließen. Offizielle Gespräche hatten 2007 begonnen, scheiterten aber im Jahr 2013. Im Mai 2021 wurden Anstrengungen unternommen, die eine Wiederaufnahme der

---

<sup>36</sup>) <https://www.reuters.com/world/china/china-officially-applies-join-cptpp-trade-pact-2021-09-16/> (abgerufen am 19.8.2022).

<sup>37</sup>) Falls Indien RCEP beitreten möchte, wurde im RCEP-Vertragswerk ein beschleunigter Beitrittsprozess für Indien verankert (Francois und Elsig., 2021).

<sup>38</sup>) <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/energie/ukraine-krieg-indien-kauff-immer-mehr-billiges-oel-aus-russland-chinas-entscheidung-steht-noch-aus/28357758.html> (abgerufen am 19.8.2022).

Verhandlungen über ein umfassendes Freihandelsabkommen, eine Übereinkunft über geographische Kennzeichnungen und ein separates Investitionsförder- und -schutzabkommen vorsehen (European Commission, 2022a)<sup>39)</sup>. Im Juni und Juli 2022 fand die erste Verhandlungsrunde für eine ambitionierte Handelsagenda in New Delhi statt. Bis Ende 2023 sollen die Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und Indien abgeschlossen sein. Um die Bemühungen mit Indien zu stützen, und die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen mit Indien zu stärken, vereinbarte die EU-Kommission mit Indien zudem die Gründung eines Handels- und Technologierates. Bisher gibt es einen solchen Rat nur zwischen den USA und der EU, dies zeigt die besondere geopolitische Bedeutung Indiens für die EU.

### **2.7.3 Internationale Investitionen und Investitionsschutz**

#### **Förderung der grenzüberschreitenden Investitionstätigkeiten in einem rechtssicheren Rahmen**

Der Handel mit Gütern und Dienstleistungen ist eng verschränkt mit internationaler Investitionstätigkeit. Häufig werden in Handelsabkommen auch Investitionsförder- und Investitionsschutzklauseln mitverhandelt oder separate Investitionsförder- und -schutzverträge abgeschlossen. Insbesondere der Schutz von Investitionen im Ausland ist in den letzten Jahren verstärkt diskutiert worden. So wurde ein umfassendes Investitionsabkommen (CAI, vgl. Kapitel 2.7.2) mit China verhandelt, um u. a. europäische Investitionen in China zu fördern, jedoch enthält dieses – auf Hinwirken Chinas – keine Investitionsschutzbestimmungen. Der Investitionsschutz war ebenso ein Knackpunkt bei den Verhandlungen des transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaftsabkommens mit den USA. Auch wenn TTIP gescheitert ist, wurde zur Stärkung der transatlantischen Partnerschaft ein Handels- und Technologierat zwischen der EU und den USA gegründet, der auch Investitionsaktivitäten unterstützen soll (siehe Kapitel 2.7.2). Die Investitionsförder- und -schutzbestimmungen des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) mit Kanada haben auch den Ratifikationsprozess erschwert (siehe Felbermayr et al. 2018). Umstritten sind Investitionsschutzabkommen insbesondere wegen der Sorge einer Paralleljustiz aufgrund des Einsatzes von Investor-Staats-Schiedsgerichten sowie der Einengung staatlicher Regulierung aus Angst vor hohen Schadensersatzansprüchen. Andererseits tragen Investitionsförder- und -schutzverträge (IFV) durch ihr Design dazu bei, das Risiko von Investoren im Ausland abzumildern. Das Kernziel von IFVs ist die Förderung der grenzüberschreitenden Investitionstätigkeiten in einem rechtssicheren Rahmen. Auch für Österreich sind die internationalen Verflechtungen über globale Wertschöpfungsketten und deren feingliedrige Organisation durch Auslandsdirektinvestitionen zentral. Kasten 2.2 beschreibt die Kernelemente von Investitionsförder- und Investitionsschutzverträgen.

---

<sup>39)</sup> Erste Verhandlungsdokumente über ein Freihandelsabkommen und ein Investitionsschutzabkommen wurden im März 2022 ausgetauscht.

### **Kasten 2.2: Kernelemente von Investitionsförder- und Investitionsschutzverträge (IFV)**

Ziel ist die Förderung von ausländischen Direktinvestitionen, indem IFVs die Rechtsicherheit für ausländische Investoren verbessern; typischerweise geschieht dies durch folgende Schutzstandards:

- Schutz vor grob rechtsstaatswidrigen Maßnahmen im Gastland
- Schutz vor staatlicher Willkür und Diskriminierung ("fair and equitable treatment")
- Schutz vor direkter und indirekter unrechtmäßiger Enteignung (Entzug der Rechtsinhaberschaft), einschließlich einer finanziellen Entschädigung bei Eigentumsübertragung oder Wertminderung durch regulatorische Maßnahmen
- Umfassender Schutz und Sicherheit bei der Bedrohung durch Naturgewalten oder kriminellen Akten
- Recht zum Zahlungstransfer
- Inländergleichbehandlung und Meistbegünstigung
- Rechtsdurchsetzung außerhalb des Gerichtssystems des Ziellandes mit Streitschlichtungsmechanismen, die bei vermutetem Vertragsbruch den Investoren erlauben, in sogenannten Investor-Staats-Schiedsgerichten gegen das Zielland außerhalb des Rechtssystems des Gastlandes vorzugehen

Somit soll opportunistisches Verhalten der Politik eingedämmt und die Anwendung rechtstaatlicher Prinzipien im Gastland gefördert werden. Dabei schützen IFV sowohl bereits getätigte Investitionen als auch neue Investitionen. Bei Vertragsbruch stehen den Investoren entsprechende Schadensersatzansprüche zu, deren Höhe auch in den Investitionsabkommen geregelt ist und üblicherweise den entgangenen Gewinn nicht übersteigen soll. Jedoch erhalten viele IFVs Klauseln, die den Anwendungsbereich dieser Maßnahmen eingrenzen. Der Marktzugang für ausländische Investoren wird nur in sehr wenigen Fällen, wie z. B. im CAI mit China, einbezogen.

### **Effekte von Direktinvestitionen und österreichische Direktinvestitionstätigkeit**

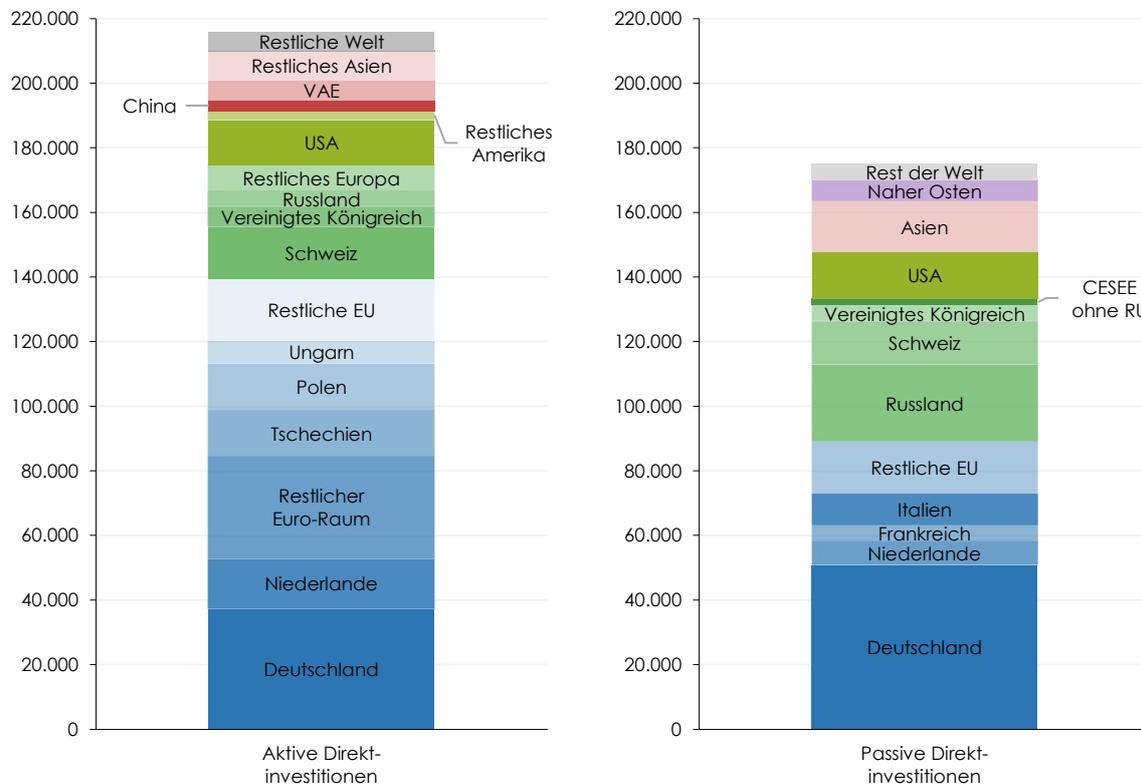
Auslandsdirektinvestitionen haben zahlreiche positive Effekte auf das Gastland, wie zahlreiche wissenschaftliche Studien belegen. So unterstützen sie den Transfer von Wissen und Technologien, steigern die Innovationskraft, verbessern die Verfügbarkeit von Risikokapital, steigern die Produktvielfalt und schaffen hochwertige Arbeitsplätze (siehe u. a. Markusen und Maskus, 2002; Javorcik, 2004; Guadalupe et al., 2012). Ähnliches gilt für das Senderland. Aktive Direktinvestitionen stärken die internationale Wettbewerbsfähigkeit, fördern die heimische Investitionstätigkeit, halten die Beschäftigung stabil oder steigern diese sogar (siehe u. a. Goldbach et al., 2019; Grossman und Rossi-Hansberg, 2008). Vielfach übersteigen diese Effekte jene, die nur allein durch eine Handelspartnerschaft möglich wären. Zudem begünstigen sich Investitions- und Handelsaktivitäten gegenseitig, insbesondere im Dienstleistungsbereich (siehe Kapitel 2.3.1). Abbildung 2.34 stellt die Bestände österreichischer Direktinvestitionen im Ausland (aktive Direktinvestitionen) sowie die Direktinvestitionen aus dem Ausland in Österreich (passive Direktinvestitionen) dar.

Österreich investiert hauptsächlich in anderen EU -Nachbarländern. Das wichtigste Partnerland ist Deutschland mit einem Anteil an den globalen Auslandsdirektinvestitionsbeständen von 17% im Jahr 2021. Mit mehr als 50 Mrd. € betragen in den letzten drei Jahren jedoch die Investitionen aus Deutschland nach Österreich das 1,4-fache der Summe der Direktinvestitionen von Österreich nach Deutschland<sup>40)</sup>.

---

<sup>40)</sup> Knapp 30% der Bestände an Direktinvestitionen in Österreich haben ein Stammhaus in Deutschland.

**Abbildung 2.34: Österreichische Bestände aktiver und passiver Direktinvestitionen nach Regionen**



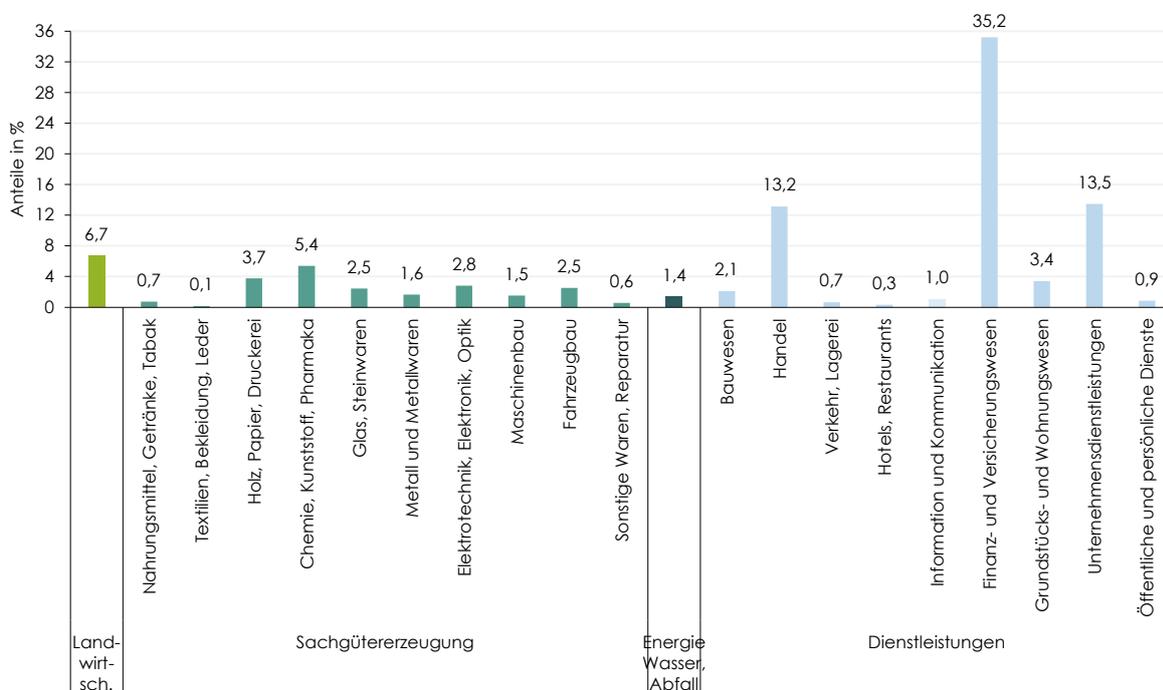
Q: OeNB.

Neben Deutschland ist Österreich auch im Euro-Raum besonders in den Niederlanden, um Zugang zum internationalen Seetransport zu erhalten, und in Luxemburg, vornehmlich mit Finanzdirektinvestitionen, aktiv. Länder in Zentral-, Ost- und Südosteuropa, wie z. B. Polen, Ungarn oder auch die Westbalkanstaaten, wurden immer wichtiger Partner, so stiegen die aktiven Direktinvestitionen in diesen Ländern innerhalb der letzten 20 Jahre um das 6,5-fache auf ein Investitionsvolumen von mehr als 75 Mrd. € im Jahr 2021, was etwa 35% aller aktiven österreichischen Direktinvestitionen umfasst. Investitionen in China wurden mit dem Wirtschaftswachstum Chinas und der geringfügigen Verbesserung der Anforderungen an Investoren mit dem Beitritt Chinas in die WTO 2005 attraktiver. Im Jahr 2021 betrug der Anteil der Bestände aktiver Direktinvestitionen in China etwa 1,5% an den globalen Direktinvestitionen Österreichs. China ist ein wichtiges Partnerland für den Handel mit kritischen Gütern und Ressourcen. In anderen Märkten, die für eine Absicherung des Zugangs zu möglichen kritischen Rohstoffen in Zukunft wichtig werden, wie z. B. Südafrika, sind österreichische Investoren bisher kaum präsent. In Ländern mit den höchsten Exportpotenzialen für die EU und Österreich (siehe Kapitel 2.5.3) bestehen ebenfalls vielfach unausgeschöpfte Investitionspotenziale. Im Vergleich zu anderen Ländern fließen

noch verhältnismäßig wenig Investitionen aus der EU, insbesondere Österreich, in Entwicklungsländer mit hohem Marktpotenzial und hohem Ressourcenvorkommen (UNCTAD, 2022).

Mit rund 70% fließt ein Großteil der getätigten österreichischen aktiven Direktinvestitionen in den Dienstleistungssektor, davon mehr als die Hälfte in das Finanz- und Versicherungswesen (siehe Abbildung 2.35). Neben dem Handel und Unternehmensdienstleistungen spielen aber auch die Chemie-, Kunststoff- und Pharmaindustrie eine wichtige Rolle. Nach Österreich fließen ebenso mehrheitlich Dienstleistungen. Mehr als die Hälfte aller Direktinvestitionen, die in Österreich getätigt werden, sind Unternehmensdienstleistungen, wovon wiederum mehr als 95% auf "Headquarters Services" entfallen.

**Abbildung 2.35: Österreichische Bestände aktiver Direktinvestitionen nach Sektoren, 2019/2021**



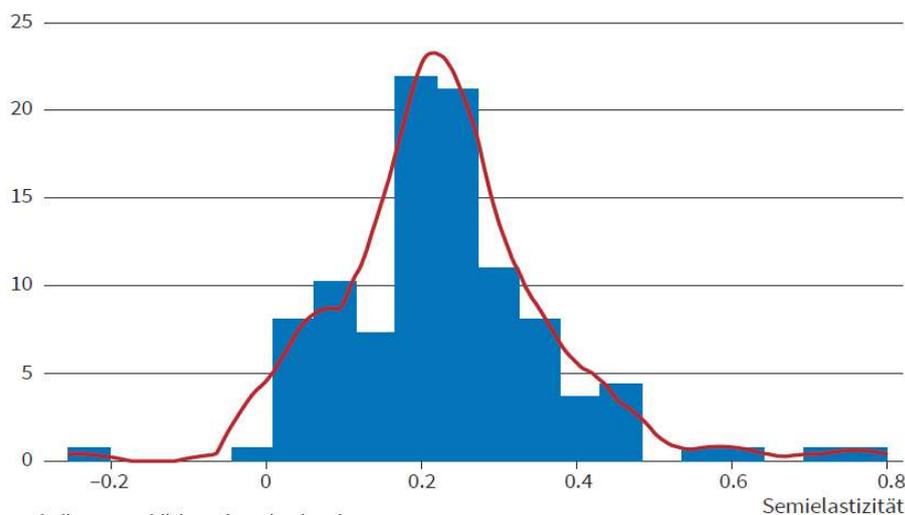
Q: OeNB.

### Auswirkungen von IFV

Eine Metastudie von Felbermayr (2018) liefert einen durchgehend positiven Effekt von bilateralen und multilateralen Investitionsabkommen auf Auslandsdirektinvestitionen. Abbildung 2.36 zeigt, dass sich in der Mehrheit der empirischen Studien der Effekt von IFV auf Auslandsdirektinvestitionsabkommen zwischen 0,1 und 0,3 bewegt, d. h. IFV sorgen für

durchschnittlich etwa 25% zusätzliche Investitionsströme bzw. höhere Investitionsbestände<sup>41)</sup>. Dabei wird der Effekt von IFV auf zusätzliche Auslandsdirektinvestitionen von Entwicklungs- und Schwellenländern, zu denen auch osteuropäische Nachbarländer gehören, getrieben. Dieser Effekt ist stärker als bei IFV zwischen hochentwickelten Ländern.

**Abbildung 2.36: Verteilung der geschätzten Effekte von IFV auf Auslandsdirektinvestitionen**



Q: Felbermayr (2018).

Die in der Literatur nachgewiesenen positiven Effekt von IFV (vgl. Kapitel 2.3.1) berücksichtigen nicht die Kosten, die wie bei allen internationalen Abkommen mit dem Abschluss von IFV in Bezug auf die Diplomatie, die Souveränität und die Schiedsgerichtsbarkeit verbunden sind. Jede langfristige Investition, egal ob inländisch oder ausländisch, ist dem Risiko künftiger staatlicher Maßnahmen ausgesetzt, die die Rentabilität der Investition ex-post gefährden. Während die Regierungen der Aufnahmeländer in der Regel ein Interesse an ausländischen Investitionen haben, könnten sie die Auswirkungen einer strengeren Regulierung auf die Gewinne ausländischer Investoren ignorieren, sobald die Investition getätigt wurde. IFV schützen ausländische Investoren vor opportunistischem Verhalten im Gastland und können damit ein mögliches Hold-up-Problem, d. h. eine Situation, in der durch unvollständige Informationen Angst vor Gewinnschmälerungen und Unterschiede in der Verhandlungsmacht eine effiziente Zusammenarbeit bzw. eine Investition nicht zustande kommt, verhindern. Ohne IFV könnten insbesondere in Entwicklungsländern Auslandsdirektinvestitionen aus Industrienationen ausbleiben bzw. nicht im optimalen Umfang getätigt werden. Zur Unterstützung von europäischen und österreichischen multinationalen Unternehmen in Entwicklungsländern scheinen IFV somit ein wichtiges Instrument aus entwicklungspolitischer Sicht zu sein. IFV erhöhen laut Egger und Merlo (2012)

<sup>41)</sup> Reiter und Bellak (2020) schätzen in ihrer Metastudie, dass unvollständige bilaterale Auslandsdirektinvestitionsdaten und ein Publikationsbias aufgrund vieler nicht in Fachzeitschriften veröffentlichten Studien den tatsächlichen Effekt von IFV verzerren. Die Ergebnisse von Felbermayr (2018) stellen daher eher einen Maximalwert dar, während der tatsächliche Effekt mit etwa durchschnittlich 10% deutlich niedriger eingeschätzt wird.

sowohl die Wahrscheinlichkeit für die Existenz von Auslandstöchtern, die Höhe der getätigten Investitionen und auch die Anzahl der Beschäftigten im Ausland, insbesondere in Entwicklungsländern. Strenge Investitionsbestimmungen mit Inländerbehandlung und Investor-Staats-Streit-schlichtung werden dabei jedoch häufig nur von Entwicklungs- und Schwellenländern unter-zeichnet, die demokratische Rechtsstaaten haben (Hühne et al., 2015a).

### **Problematik von IFV**

IFV zwischen Industrienationen gibt es bisher nur wenige. Insbesondere im Zusammenhang mit Nord-Nord-IFV wird oft die Gefahr eines "regulatory chill", d. h. einer unverhältnismäßigen Ein-engung staatlicher Regulierungstätigkeit verbunden mit einem präventiven Verzicht auf Regu-lierung aus Angst zu hohen Schadensersatzzahlungen verklagt zu werden, diskutiert. Rechts-streitigkeiten zwischen multinationalen Unternehmen und den Regierungen der Gastländer werden basierend auf den Bestimmungen der Investor-Staats-Schiedsgerichte häufig von in-ternationalen Schiedsgerichten – und nicht vom Gericht im Gastland – entschieden. Bei Inves-tor-Staats-Schiedsgerichten wird jedoch häufig befürchtet, dass internationale Schiedsgerichte gegenüber den internationalen Investoren voreingenommen seien. Vor internationalen Inves-tor-Staats-Schiedsgerichten sind nur die Investoren klageberechtigt (Weiß, 2016). Zudem beklagen Kritiker der IFV eine Einrichtung einer Paralleljustiz durch die Investor-Staats-Schiedsge-richte, da die Rechtsdurchsetzung außerhalb der ordentlichen heimischen Gerichtsbarkeit er-folgt. Dies sei demokratiepolitisch, verfassungsrechtlich und europarechtlich unzulässig (Felber-mayr et al., 2018).

Anhand von Freihandelsabkommen, in denen Investitionsschutzklauseln enthalten sind, zeigt eine Untersuchung von Häberli et al. (2012), dass der "regulatory chill" für Industrieländer tat-sächlich ein Problem sein kann. Daher sollten Länder ihre Regularien so spezifisch wie nötig und gleichzeitig so allgemein wie möglich ausgestalten, d. h. mehrere Branchen oder Industrie-zweige sollten in derselben Art und Weise von der politischen Maßnahme, die keine Differen-zierung zwischen inländischen und ausländischen Unternehmen zulässt, betroffen sein. Regula-rien, die zu spezifisch ausgestaltet sind, können Gefahr laufen, nur auf einzelne Unternehmen Anwendung zu finden und somit eine ungewünschte diskriminierende Wirkung erzielen. Auf diese Weise könne sowohl das Hold-up-Problem als auch mögliche Klagen von ausländischen Investoren gegen das jeweilige Land vermieden werden (Janeba, 2019; Kohler und Stähler, 2019).

Zudem hat das Erkennen dieser Problematik in den letzten Jahren bereits zu umfangreichen Überarbeitungen bestehender EU-IFV und zu abweichender Formulierung in neueren EU-Inves-titionsabkommen geführt. Damit Gastländern mehr regulatorische Freiheiten gewährt werden können, ohne dass sie Investoren entschädigen müssen, hat die EU den Geltungsbereich zent-raler materieller Bestimmungen, wie z. B. im CETA-Abkommen mit Kanada, eingegrenzt. CETA bleibe in vielen Aspekten hinter dem in der EU geltenden Recht für Investoren zurück (Felber-mayr et al. 2018). Zudem hat die EU im CETA-Abkommen ein neuartiges Verfahren durchge-setzt, dass Dispute durch einen stehenden Gerichtshof ("investment court system"), der höheren

Standards hinsichtlich Transparenz und Unparteilichkeit unterworfen ist und Berufungsmöglichkeiten<sup>42)</sup> einräumt, geklärt werden sollen.

Die politische Zuständigkeit für die Regulierung von ausländischen Direktinvestitionen wurde mit dem Vertrag von Lissabon im Jahr 2009 auf die EU übertragen (Art. 207 AEUV). Anstelle von bilateralen Abkommen verhandelt die EU für die EU-Mitgliedstaaten Abkommen zum Investitionsschutz. Trotzdem gibt es noch eine hohe Anzahl von bilateralen Verträgen der EU-Mitgliedsländer mit Drittstaaten und auch untereinander. Die EU-Kommission fordert diese bilateralen Abkommen, insbesondere die Abkommen zwischen EU-Mitgliedsländern, aufzukündigen. Wenn diese IFV, wie in einem Fall zwischen den Niederlanden und der Slowakei, der 2018 vor dem EuGH verhandelt wurde, nicht mit dem Unionsrecht vereinbar sind, sind diese laut EuGH bilateralen IFV zwischen EU-Mitgliedstaaten aufzukündigen.

IFV auf EU-Ebene sind sehr komplexe Abkommen. Sollten Streitbeilegungsverfahren, die gegen die EU bzw. insbesondere gegen Österreich gerichtet sind, auch verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen, so betrifft dies auch das Verhältnis zwischen europäischem und österreichischem Verfassungsrecht. Wenn ein IFV neben Direktinvestitionen auch andere Investitionstypen abdeckt, oder Investor-Staats-Schiedsgerichte vorgesehen sind, müssen neben der EU auch alle nationalen Gesetzgeber der EU-Mitgliedsländer zustimmen. Um Konflikte innerhalb der EU zu vermeiden, und den Abschluss von klassischen Freihandelsabkommen, bei denen die Zuständigkeit ausschließlich auf EU-Ebene liegt, sicherzustellen, sollten IFV als getrennte Verträge verhandelt und abgeschlossen und präferiert nicht mit FTAs vermischt werden (Felbermayr et al., 2018). Aus ökonomischer Sicht ist die Bündelung von Investitions- und Handelsabkommen sinnvoll, da starke Wechselwirkungen zwischen Handel und Auslandsdirektinvestitionen bestehen. Eine weitere Problematik, die aus der Konstruktion der EU resultiert, ist die konkrete Haftung im Fall von verlorenen Disputen eines EU-Mitgliedstaates. Hier stellt sich die Frage, ob eine Rechtsverletzung der EU oder einem Mitgliedstaat anzulasten ist. Wenn beispielsweise ein EU-Mitgliedsland gegen Bestimmungen eines IFV verstößt, könnte es passieren, dass die EU als Institution dafür haftbar gemacht wird. Dies bedingt ein moralisches Risiko, mögliche Verzerrungen von Regulierungsverhalten auf nationaler sowie EU-Ebene und könnte zu möglichen Umlenkungen von Investitionsströmen führen (Felbermayr et al., 2018). Eine Klärung der EU-internen Haftungszurechnung und die Schaffung diesbezüglicher Instrumente erscheinen daher dringlich.

#### **2.7.4 Reform der WTO und Weiterentwicklung offener, plurilateraler Abkommen**

Der Erfolg der multilateralen Liberalisierung ist durch zahlreiche empirische Studien belegt (vgl. Kapitel 2.3.2). Allerdings konnte wohl auch durch die wachsende Heterogenität der Mitglieder der WTO und die Vielzahl unterschiedlicher Interessen das internationale Regelwerk der WTO bisher nicht an die neue Zeit angepasst werden. Dies hat weitere multilaterale Liberalisierungsschritte behindert. Die zentralen Problemfelder können mit den folgenden Punkten zusammengefasst werden (Christen, 2021 sowie Janik, 2021 für eine ausführliche Diskussion):

- Die Dysfunktionalität der WTO hat stark den Abschluss bilateraler Abkommen motiviert, die zwar nicht per se das multilaterale Regelwerk untergraben, sondern auch als

---

<sup>42)</sup> Die meisten Investor-Staats-Streitschlichtungsgerichte lassen keine Berufungsmöglichkeiten zu.

Sprungbrett dienen können (Baldwin und Seghezza, 2010). Allerdings kann der Bilateralismus für Länder mit großen Binnenmärkten wie die USA, die EU oder China im Hinblick auf die Gestaltung von regionalen Blöcken auch einen Stolperstein für den Multilateralismus darstellen (Limao, 2006).

- Das Unvermögen das multilaterale Regelwerk zu modernisieren, um mit den jüngsten Anforderungen und Problemfeldern – vor allem in Bezug auf die chinesischen Handelspraktiken – Schritt zu halten (Diekmann, 2020).
- Die Blockade des Streitbeilegungssystems der WTO durch die USA, die der Funktionsweise des Berufungsgremiums besonders kritisch gegenüberstehen und folglich die Wiederernennung der Mitglieder des Berufungsgremiums ablehnten, führte mit 10. Dezember 2019 zum Aussetzen der Beschlussfähigkeit des Gremiums (Matthes, 2021)<sup>43</sup>.
- Das Fehlen klarer Kriterien, die zwischen Entwicklungs- und Industrieländern differenzieren und den Sonderstatus der "besonderen und differenzierten Behandlung" (Special and Differential Treatment, SDT) von Entwicklungsländern rechtfertigten, führt zu einer Selbsteinstufung der WTO-Mitglieder, wodurch große, weit entwickelte Schwellenländer wie China (aber auch Brasilien, Argentinien, Indien, Russland und einige andere) noch diese Sonderbehandlung als Entwicklungsland genießen und ihre Märkte nicht im gleichen Maße wie Industrieländer öffnen müssen (keine volle Gegenseitigkeit bei Handelsliberalisierungen).
- Die Entscheidungsfindung im Konsensprinzip wird aufgrund der Heterogenität der WTO-Mitglieder sowie der unterschiedlichen Interessen behindert, vor allem da die Konsenspraxis nicht nur für Verhandlungsergebnisse gilt (Hoekman, 2018), aber bislang alle diskutierten Vorschläge zur Reformierung des Entscheidungsprozesses in der WTO auf wenig Unterstützung gestoßen sind und vielmehr unter den WTO-Mitgliedern ein Konsens über den Konsens besteht (Lamy, 2009).

Der eingeschränkte Handlungsspielraum der WTO wirkt im Hinblick auf die geopolitischen Herausforderungen verschärfend. Für die Stärkung des multilateralen Systems ist daher eine Strategie erforderlich, die sich mit dem Systemwettbewerb innerhalb der globalen Handelsordnung befasst und die Funktionsweise der WTO flexibler gestaltet, z. B. im Sinne eines Systems von plurilateralen bzw. regionalen Abkommen, die für Nicht-Mitgliedsländer offenbleiben und auf ein globales Abkommen ausgedehnt oder in dieses integriert werden können. Im Hinblick auf die Haltung der USA ist ein Reformbedarf der WTO naheliegend und ist im Sinne einer "meaningful reform" auch Teil von gemeinsamen Bestrebungen der EU und der USA<sup>44</sup>). Wenngleich die WTO-Mitglieder Bemühungen um eine WTO-Reform je nach Themenbereich

---

<sup>43</sup>) Die EU und Kanada initiierten auf Basis der WTO-Berufungsregeln ein interimistisches Berufungsschiedsverfahren, das sogenannte "Multi-party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA)". Dieses ist seit 30. April 2020 in Kraft und umfasst rund 20 Länder, darunter China, Brasilien, Mexiko, Australien und die Schweiz, während Länder mit einer gewichtigeren Position, wie beispielsweise Indien unter den Entwicklungs- und Schwellenländern, aber auch Japan und natürlich die USA, außen vorbleiben.

<sup>44</sup>) <https://www.consilium.europa.eu/media/50758/EU-us-summit-joint-statement-15-june-final-final.pdf> (abgerufen am 12.7.2022).

unterschiedliche Bedeutung und Dringlichkeit beimessen, erscheinen folgende zentrale Aspekte vordringlich (Christen, 2021):

- Die **Wiederherstellung eines unabhängigen Streitbeilegungssystems** mit der Ernennung und Nachbesetzung der Mitglieder der Berufungsinstanz hat für die EU höchste Priorität und sollte nicht mit anderen Aspekten der WTO-Reform verknüpft werden (Europäische Kommission, 2021a). Im Gegensatz dazu begnügen sich die USA damit, den Status-quo aufrechtzuerhalten und die Blockade des Berufungsgremiums als handelspolitischen Spielraum zu nützen<sup>45</sup>).
- Eine weitreichende WTO-Reform muss sich zum Ziel setzen, die **Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit der WTO** als Forum für Verhandlungen über Handelsregeln und weitere Liberalisierungsschritte wiederherzustellen<sup>46</sup>). Dafür müssen die rezenten Rahmenbedingungen im Welthandelssystem und die damit verbundenen Veränderungen berücksichtigt und mit den WTO-Regeln in Einklang gebracht werden. Mögliche Ansatzpunkte zur **Modernisierung der WTO-Regeln** finden sich im digitalen Handel, bei Investitionen, im Dienstleistungshandel sowie im Hinblick auf die Rolle des Staates in der Wirtschaft, einschließlich einer Modernisierung des Subventionsbegriffs, um den Druck auf Reformen betreffend Regelungen von Staatsunternehmen, Überkapazitäten und Marktverzerrung zu erhöhen und gleiche Wettbewerbsbedingungen unter den WTO-Mitgliedern sicherzustellen (Mildner et al., 2020). Ein Hauptziel dieser Weiterentwicklung des WTO-Regelwerks besteht darin, faire Wettbewerbsbedingungen mit China auszuloten und einen regelbasierten Umgang mit diesen Problemen zu ermöglichen, um dadurch auch dem rezenten Systemwettbewerb, vor allem zwischen den USA und China, entgegenzuwirken (Felbermayr, 2019).
- Im Hinblick auf den Verhandlungsstillstand der WTO sollte verstärkt auf themenspezifische Fortschritte im Rahmen **offener, plurilateraler Übereinkommen**<sup>47</sup>) gesetzt werden (Europäische Kommission, 2021a). In diesem Zusammenhang sollte sich eine zukunfts-trächtige WTO-Reform allerdings der Probleme im Hinblick auf die Umsetzung dieser plurilateralen Abkommen innerhalb der WTO bewusstwerden und neben einer vereinfachten Integration dieser Abkommen in die Handelsordnung auch Grundsätze formulieren, unter denen solche Übereinkommen in den WTO-Rahmen übertragen werden können. Mögliche Grundsätze könnten die Offenheit der Teilnahme ("Multilateralismus"), oder die Erreichung einer, aus wirtschaftlicher Sicht "kritischen Masse" sowie die eine allfällige Ausweitung der Meistbegünstigung auf Nicht-Mitglieder des plurilateralen Abkommens umfassen. Weitere Anforderungen berücksichtigen eine erleichterte

---

<sup>45</sup>) Während weiterhin über WTO-Dispute in erster Instanz entschieden werden kann, bleiben die von den Streitparteien vorgelegten Berufungen aufgrund der Handlungsunfähigkeit des Berufungsgremiums in einer juristischen Schwebe und entziehen folglich der WTO-Streitbeilegung ihre Endgültigkeit und Verbindlichkeit (<https://www.politico.eu/article/uni- ted-states-world-trade-organization-joe-biden/>, abgerufen am 24.11.2021).

<sup>46</sup>) Auch im Hinblick auf die rezenten Herausforderungen im Zuge der COVID-19-Pandemie kann eine WTO-Reform genutzt werden, um die Fähigkeiten der WTO zur Krisenbewältigung zu verbessern (Evenett und Baldwin, 2020).

<sup>47</sup>) Einen Überblick über plurilaterale Abkommen und Initiativen und ihre Mitglieder zeigt Christen (2021). Darüber hinaus bietet die kürzlich veröffentlichte Geneva Trade Plattform einen umfassenden Überblick über plurilaterale Abkommen (<https://wtoplurilaterals.info/>, abgerufen am 12.7.2022).

Partizipation von Entwicklungsländern, die Transparenz des Verhandlungsprozesses sowie Mittel zum Schutz der bestehenden Rechte von Nicht-Teilnehmern bei gleichzeitiger Vermeidung von Trittbrettfahrerverhalten (Europäische Kommission, 2021a; Hoekman und Sabel, 2020).

- Ein weiterer Reformvorschlag zielt darauf ab, den **Ausgleich zwischen verschiedenen Entwicklungsstufen** der WTO-Mitglieder objektiver zu gestalten, sodass zukünftig Verpflichtungen und Privilegien von Mitgliedsländern von objektiven wirtschaftlichen Kriterien abhängen und keine Selbsteinstufung als Entwicklungsland zulassen.

Neben diesen zentralen Eckpfeilern gibt es Raum für konstruktive Zusammenarbeit zwischen den WTO-Mitgliedern, insbesondere der EU, den USA, China und Japan, um die WTO weitreichend zu reformieren und als Forum für Handelsfragen – das zukünftig progressiv auch andere Themenfelder, wie z. B. den Klimawandel, stärker miteinfließen lassen sollte – zu stärken. Um das Vertrauen zwischen den Handelsnationen in Folge der geopolitischen Verwerfungen wieder aufzubauen, könnten in einem ersten Schritt kleinere (Liberalisierungs-)Initiativen angestoßen werden.

### 2.7.5 Neue handelspolitische Instrumente der EU

In einer Welt zunehmender geopolitischer Spannungen und der abnehmenden Bedeutung globaler Institutionen, in der internationales Recht immer weniger gesichert werden kann, muss die EU in der Lage sein, glaubwürdig auf nicht regelgebundenes, unkooperatives Verhalten von Handelspartnern zu reagieren. Freihandelsabkommen müssen so gestaltet sein, dass Anreize der Länder von vereinbarten Regeln abzuweichen minimiert werden. Wie in Kapitel 2.6.2 beschrieben, ist schon in der klassischen Anwendung des WTO-Rechts die glaubhafte Androhung von Sanktionen bei regelwidrigem Verhalten existentiell für die Stabilität der internationalen Handelsordnung (Bagwell und Staiger, 2004). Sanktionen spielen auch eine immer wichtigere Rolle, aber vermehrt nicht immer nur um die Einhaltung von handelspolitischen Regeln zu forcieren, sondern auch außerhalb der traditionellen Handelspolitik zur Durchsetzung der Regeln des Völkerrechts oder als Ersatz für konventionelle militärische Interventionsmittel ("war by other means", Blackwill und Harris, 2016), wie dies die Reaktion der EU auf die russische Invasion in der Ukraine offenkundig macht. Die möglichen Instrumente reichen von diskriminierenden regulatorischen Vorschriften, Export- und Importverboten, Reiseverboten, dem Einfrieren von Vermögenswerten und anderen finanziellen Sanktionen, Bereitstellungsverböten gegenüber Unternehmen und Organisation (sogenannte Entity Lists)<sup>48</sup> bis hin zu propagandistischen Mitteln, wie zum Beispiel Aufrufe Waren oder Dienstleistungen aus bestimmten Ländern zu boykottieren (Kapitel 2.4.3).

Dabei lauert die Gefahr opportunistischer Verhaltensweisen, die in den letzten Jahren die handelspolitische Unsicherheit erheblich erhöhten. Die Gefahr, dass ausländische Regierungen die EU von wichtigen Importen abschneiden, den Zugang zu Märkten erschweren, oder damit

---

<sup>48</sup> Im Rahmen der CFSP-Liste (Consolidated Financial Sanctions Party List), einer konsolidierten Finanzsanktionsliste der EU, bietet die EU eine konsolidierte Datenbank mit den Namen aller Personen, Unternehmen und Organisationen an, gegenüber denen seitens der EU Bereitstellungsverbote bestehen. Siehe auch <https://webgate.ec.europa.eu/fsd/fsf/public/files/pdfFullSanctionsList/content?token=dG9rZW4tMjAxNw> (abgerufen am 20.7.2022).

drohen, um Vorteile zu erzwingen, ist zentral für die aktuelle Diskussion zu strategischen Abhängigkeiten. Immer wieder werden auch Mitgliedstaaten der EU unter der Androhung wirtschaftlicher Konsequenzen bestimmte Handlungsweisen vorgeschrieben<sup>49)</sup>. Um diese Zwänge abzuwehren, aber auch um das Durchsetzungsvermögen der EU in der Handelspolitik als geopolitischer Akteur zu steigern, muss die EU die rechtlichen Grundlagen und ihr handelspolitisches Instrumentarium anpassen und erweitern. Die Möglichkeiten auf Basis der im WTO-Recht verankerten Anlässe reichen nicht mehr aus.

Diese Instrumente müssen so ausgestaltet werden, dass es möglichst bei Drohungen bleibt, keine neuen Handelsbarrieren entstehen und Eskalationsspiralen vermieden werden. Die empirisch beobachtbare zunehmende Anzahl von Sanktionen ist insofern problematisch, da sie zeigt, dass viele implizite oder explizite Drohungen nicht erfolgreich waren, und dass eine höhere Anzahl von Konflikten eskaliert (vgl. Kapitel 2.4.3). Auch eine stärkere Innenorientierung der EU und Entkoppelung der Weltwirtschaft aufgrund der defensiv ausgerichteten Handelspolitik insgesamt würden hohe Wohlstandsverluste zur Folge haben, während die Gewinne an Sicherheit und Stabilität fragwürdig sind (Eppinger et al., 2021; vgl. auch Kapitel 2.3.1 in dieser Studie). Teilweise sind Instrumente und Maßnahmen der EU offensiv und es geht ihr dabei um die Durchsetzung von NTOs, wie der Einhaltung von Menschenrechten und hohen Arbeits- und Umweltstandards sowie auch darum, dass EU-Regeln befolgt werden, und zwar weit über den sogenannten "Brussels Effect" hinaus (vgl. Kapitel 2.3.4), wobei EU-Regeln quasi indirekt angenommen werden. Derartige Eingriffe in die Politik der Partnerländer erhöhen das Risiko von Vergeltungsmaßnahmen und bergen die Gefahr eines verstärkten Protektionismus und Handelskonflikts, insbesondere wenn diese auf intransparente Weise erfolgen, und wenn dies nicht mit WTO-Regeln vereinbar ist.

Neben der Glaubwürdigkeit von Drohungen (Kapitel 2.6.2) sind folgende Grundsätze in Bezug auf die neuen Instrumente und den strategischen Einsatz von Sanktionen daher besonders wichtig:

- Abschreckung als oberstes Ziel, Einsatz der Maßnahme als ultima ratio;
- Mehrstufigkeit der Verfahren, in denen an erster Stelle immer die Konsultation mit dem Drittstaat steht;
- sparsamer Einsatz, d. h. Einsatz nur bei objektiven und schweren Verstößen gegen internationales Recht;
- Verhältnismäßigkeit der Reaktionen;
- Transparenz und Berechenbarkeit der Gegenreaktionen der EU, Grundregeln dafür könnten auf multilateraler Ebene gesetzt werden;
- internationale Koordination, wie Abstimmung, Austausch und Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Ländern.

---

<sup>49)</sup> Als Beispiel kann etwa der Streit zwischen China und Litauen angeführt werden. Als Folge der Erlaubnis Litauens zur Einrichtung einer Vertretung Taiwans hatte man europäischen Exporteuren angedroht, Exporte nach China zu beschränken, wenn nicht auf Vor- und Zwischenprodukte aus Litauen verzichtet wird. Auch die USA haben gegenüber europäischen Ländern mit handelspolitischen Sanktionen gedroht, um Frankreich von der geplanten Digitalsteuer abzubringen. Weitere Beispiele sind die US-Gesetze hinsichtlich Sanktionen gegen den Iran.

Neben der Schaffung der rechtlichen Bedingungen für die Androhung und Durchführung von Vergeltungsmaßnahmen geht es auch in diesem Bereich um die Beschleunigung von Entscheidungsprozessen in außenwirtschaftspolitischen Angelegenheiten der EU und da defensive Handelsmaßnahmen auch immer auf die eigene Wirtschaft rückwirken, könnten Mechanismen zum Ausgleich ungleich verteilter Kosten der Maßnahmen zwischen Mitgliedstaaten, Unternehmen und/oder Sektoren (vgl. Kapitel 2.6.2) dies unterstützen.

Zu den wichtigsten neuen handelspolitischen Instrumentarien zählen das Instrument zur Internationalen Beschaffung ("International Procurement Instrument, IPC"), die Richtlinie über unternehmerische Sorgfaltspflicht sowie der EU-Menschenrechtsmechanismus, das Anti-Subventionsinstrument sowie die Screening-Verordnung für Direktinvestitionen (vgl. dazu Kapitel 3.3.2). Darüber hinaus wird derzeit über ein Instrument zum Schutz vor wirtschaftlichem Zwang (Anti-Coercion-Instrument) sowie auch über einen CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus als Instrument mit umweltpolitischer Relevanz (vgl. dazu Kapitel 4.7) diskutiert. In diesem Kapitel wird auf das Anti-Coercion-Instrument, das IPC, die Richtlinie über unternehmerische Sorgfaltspflicht sowie den EU-Menschenrechtsmechanismus näher eingegangen.

### **Anti-Coercion-Instrument – Schutz vor wirtschaftlichem Zwang**

Bei den Vorschlägen zu einem Anti-Coercion-Instrument (ACI) geht es um den Schutz vor der extraterritorialen Anwendung vom Recht dritter Staaten (auch etwa extraterritoriale Sanktionen wie z. B. US-Gesetze hinsichtlich Sanktionen gegen den Iran), oder vor Zwangsmaßnahmen von Drittländern, "die darauf abzielen, die EU und/oder ihre Mitgliedstaaten zu beeinflussen, bestimmte politische Maßnahmen nicht zu ergreifen oder zurückzuziehen" (z. B. Drohung handelspolitischer Sanktionen Chinas aufgrund der Errichtung einer Vertretung Taiwans in Litauen, vgl. Fußnote 49). Das Instrument baut auf der sogenannten "Blocking Regulation" (Verordnung zum Schutz vor wirtschaftlichem Zwang, 1996) sowie einer Änderung der "Trade Enforcement Regulation" (TER) zur Durchsetzung internationaler Handelsregeln im Jahr 2021 auf (European Parliament and Council, 2021). Die "Blocking Regulation" verbietet EU-Unternehmen Anforderungen oder Verbote zu befolgen, die auf ausländischen Gesetzen beruhen. Die Änderung der "Enforcement Regulation" ermächtigt die EU Gegenmaßnahmen oder Zugeständnisse in internationalen Handelsabkommen auszusetzen und zurückzunehmen, ohne dass zuvor eine WTO-Entscheidung vorliegt. Sie war eine Reaktion der EU auf die Blockade in der Berufungsinstanz im Streitbeilegungsmechanismus der WTO seit Dezember 2019 (vgl. Kapitel 2.7.3).

Das Anti-Coercion-Instrument soll vor allem ein Instrument der Abschreckung sein und Voraussetzungen dafür schaffen, dass die EU möglichst glaubwürdig und effektiver als bisher mit reziproken Sanktionen drohen kann, sodass es zu Anwendungen (oder Androhungen) von Zwangsmaßnahmen von Drittstaaten gar nicht mehr kommt. Das vorgeschlagene Verfahren berücksichtigt den **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** und ist als **mehrstufiger Prozess** strukturiert, in dem sich die EU-Kommission erst auf diplomatischem Wege um eine Lösung der Probleme bemüht, bevor sie auf Gegenmaßnahmen zurückgreift. Auf Basis dieser Konsultation kann die EU-Kommission Gegenmaßnahmen vorschlagen (oder nicht) und bringt diese zur Abstimmung, bei der die Mitgliedstaaten mit qualifizierter Mehrheit (QMV) abstimmen.

Folgende Punkte sollten in der möglichen Umsetzung besondere Aufmerksamkeit erhalten (Erixon et al., 2022; Felbermayr, 2022):

- **Breite und vage Definition auslösender Ereignisse**, also der Umstände, unter denen die EU-Kommission tätig werden kann oder muss. Die EU-Kommission wird dies von Fall zu Fall prüfen. Der Vorteil einer weitgefassten Definition einer "Zwangsmaßnahme" ist die Flexibilität der Bedingungen für die Anwendung des Instruments. Der Nachteil liegt aber darin, dass dies die Tür zur Subjektivität bei der Anwendung des Instruments öffnet und Meinungsverschiedenheiten unter EU-Stakeholdern vorprogrammiert sind. Benötigt werden jedenfalls qualitative Entscheidungen, die auf Basis möglichst großer Evidenz getroffen werden müssen. Quantitative Schwellenwerte, ab denen das Instrument zum Einsatz kommt, sind kaum vorstellbar.
- **Unklare Definition der anzuwendenden Gegenmaßnahmen und der Feststellung der Verhältnismäßigkeit**: Das ACI erlaubt eine Fülle von Gegenmaßnahmen. Sie können Beschränkungen des Handels mit Waren, Dienstleistungen, aber auch Direktinvestitionen, handelsbezogene Aspekte von geistigen Eigentumsrechten oder das öffentliche Beschaffungswesen betreffen. Nicht immer sind die Form der Reaktion und die Methodik zur Bestimmung der Verhältnismäßigkeit klar<sup>50</sup>). Eine Verhältnismäßigkeitsprüfung muss die voraussichtlichen Auswirkungen der zahlreichen Optionen beschreiben, quantifizieren und gleichwertige Reaktionen definieren und muss vor allem auf transparenten Methoden beruhen. Das ist insofern wichtig, da dieses Instrument außerhalb der WTO angesiedelt ist und es daher keine unabhängige Beaufsichtigung durch eine internationale Organisation gibt.
- **Innereuropäische Kompetenzverteilung und Beschleunigung von Entscheidungsprozessen**: Die Rechtsgrundlage des ACI ist die gemeinsame Handelspolitik<sup>51</sup>). Damit fällt es in die Zuständigkeit der EU und das Subsidiaritätsprinzip kommt nicht zur Anwendung. Da es um geopolitische Themen, die in die Außen- und Sicherheitspolitik hineinreichen, geht, wirft dies aber Fragen zur Rechtmäßigkeit und Zuständigkeit der EU auf. Dabei ist die innereuropäische Kompetenzverteilung genau zu klären, insbesondere wenn es auch um Fragen gehen soll, in denen der Umfang des rein wirtschaftlichen Zwangs weniger zentral ist. Als begleitende Maßnahme wäre es jedenfalls wichtig, dass Entscheidungsprozesse bei außen- und sicherheitspolitischen Fragen im Rat der EU beschleunigt werden. Eine der Möglichkeiten wäre das Prinzip der Einstimmigkeit bei ausgewählten Fragestellungen aufzuweichen. Wichtig ist es jedenfalls, jede der handelspolitischen Maßnahmen unter diesem Instrument mit anderen Politikfeldern zu koordinieren, um die Wirksamkeit zu erhöhen.
- **Koordination mit anderen Instrumenten**: Ein weiterer offener Punkt ist, wie das neue Instrument mit anderen EU-Instrumenten interagieren soll, beispielsweise mit dem Instrument zur Internationalen Beschaffung ("International Procurement Instrument").
- **Internationale Koordination und Abstimmung**: Die internationale Abstimmung und Koordination in der OECD oder der WTO mit gleichgesinnten Partnern sind auch wegen des

---

<sup>50</sup>) Ein Beispiel, das von Erixon et al. (2022) gebracht wird, ist der Fall, wenn etwa China den Internetzugang von EU-Unternehmen verlangsamt.

<sup>51</sup>) Artikel 207 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU.

größeren Drucks auf das Land, das eine Zwangsmaßnahme einführt oder mit dieser droht wichtig. Transparenz und Berechenbarkeit der Verfahren sind wichtig, um Eskalationen zu vermeiden. Auf entsprechende Grundregeln könnte man sich auf multilateraler Ebene verpflichten.

### **International Procurement Instrument – Instrument zur Internationalen Beschaffung**

Das International Procurement Instrument (IPI) wird als Hebel eingesetzt, um den Marktzugang auf den Beschaffungsmärkten für EU-Unternehmen auszuhandeln und den Zugang zum EU-Beschaffungsmarkt für Unternehmen, Waren und Dienstleistungen aus Ländern zu beschränken (bzw. mit der Beschränkung zu drohen), in denen EU-Unternehmen restriktiven oder diskriminierenden Maßnahmen ausgesetzt sind. Die Bemühungen dazu haben eine bereits zehnjährige Geschichte: Mit einem ersten EU-Kommissionsvorschlag im Jahr 2012, zahlreichen Adaptierungen und einem Stillstand bis etwa 2019 konnte das Instrument am 23. Juni 2022 verabschiedet werden und mit 29. August 2022 in Kraft treten (European Parliament and Council, 2022). Neben Streitpunkten zum genauen Verfahren wurde in den Diskussionen vor allem die mögliche kostensteigende Wirkung durch einen reduzierten Wettbewerb ins Treffen geführt, die auf Kosten der öffentlichen Haushalte geht, sowie wahrscheinliche Vergeltungsmaßnahmen der betroffenen Länder. Viele Unternehmen der EU, darunter auch Österreich, erhalten im Ausland wichtige öffentliche Beschaffungsaufträge. Bei Vergeltungsmaßnahmen könnten am Ende statt eines verbesserten Marktzugangs zusätzlichen Hindernissen entstehen. Laut OECD-Angaben macht das öffentliche Beschaffungswesen in der Regel etwa 10% bis 20% des BIP einer durchschnittlichen Volkswirtschaft aus<sup>52</sup>).

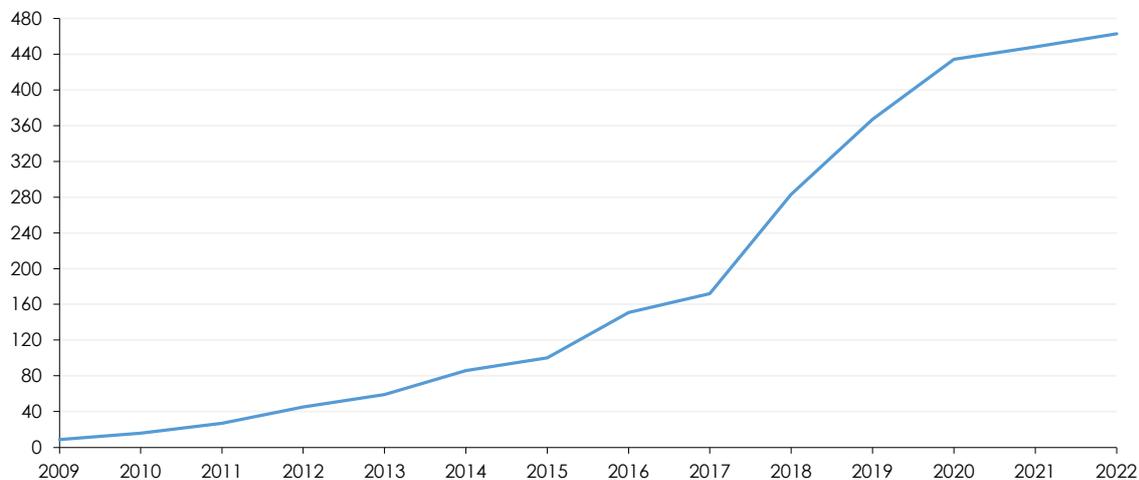
Ausgangspunkt für das IPI waren der mäßige Fortschritt und Erfolg der multilateralen Anstrengungen. Das Global Procurement Agreement (GPA) ist ein plurilaterales Abkommen, das aber nur von 20 WTO-Mitgliedern unterzeichnet wurde, darunter die EU, Kanada, das Vereinigte Königreich und die USA, nicht aber China, Indien Brasilien oder Russland. Auch in den bilateralen Freihandelsabkommen war die EU bisher mäßig erfolgreich. Zwar enthalten die neuen und modernen EU-Handelsabkommen Bestimmungen zum öffentlichen Beschaffungswesen und zielen darauf ab, die Märkte über das GPA hinaus zu liberalisieren, sind aber weiterhin mit vielen Ausnahmeregelungen und von Einschränkungen des Gültigkeitsbereichs gekennzeichnet. Von den unzähligen Freihandelsabkommen der EU gibt es nur 21 mit einem Kapitel über das öffentliche Auftragswesen (Dür et al., 2014 mit einem Datenupdate aus dem Jahr 2022). In den Verhandlungen der EU mit China zum CAI hatte sich China dezidiert gegen eine Aufnahme der öffentlichen Beschaffung gestellt (vgl. Kapitel 2.7.2).

Daten aus der Global Trade Alert Datenbank zeigen überdies, dass sich die Anzahl protektionistischer Maßnahmen im öffentlichen Beschaffungsbereich über die Zeit deutlich erhöht hat (Abbildung 2.37).

---

<sup>52</sup>) <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/18dc0c2d-en/index.html?itemId=/content/component/18dc0c2d-en#sect-72>.

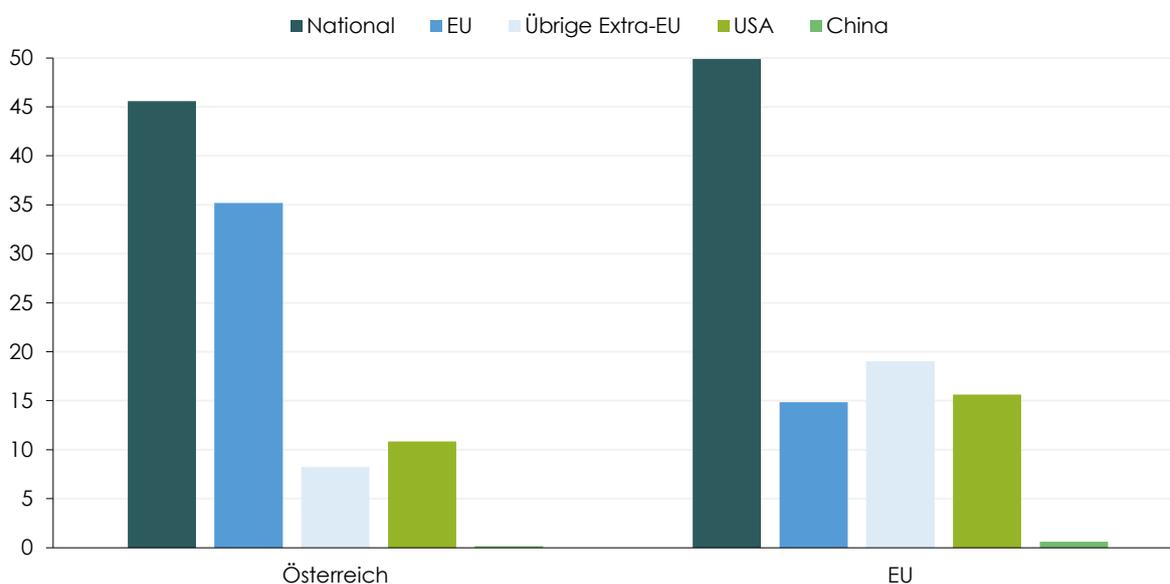
**Abbildung 2.37: Anzahl protektionistischer Maßnahmen auf den öffentlichen Beschaffungsmärkten (kumulativ) 2009 bis 2022**



Anmerkung: Ausgewertet wurden nur diskriminierende Maßnahmen (in der Global Trade Alert Database mit "Red" gekennzeichnet), die bis zum Abruf der Daten noch in Kraft waren.

Q: Global Trade Alert Database (abgerufen am 16.8.2022), WIFO-Berechnungen.

**Abbildung 2.38: Vergaben im öffentlichen Beschaffungswesen Österreichs und der EU, 2006 bis 2020**



Anmerkung: Übrige Extra-EU=Extra-EU ohne die USA und China.

Q: TED (Tenders Electronic Daily), WIFO-Darstellung.

Dabei entfallen auf die USA, Indien und Russland mehr als die Hälfte der restriktiven Maßnahmen im öffentlichen Beschaffungsmarkt (Erixon et al., 2022). Insgesamt bezieht die EU rund 19% der öffentlichen Beschaffung aus Extra-EU-Ländern, knapp die Hälfte kommt aus nationalen Quellen und rund 15% aus jeweils anderen Mitgliedsländern der EU (Abbildung 2.38).

Wichtigster Extra-EU-Markt sind die USA, China spielt insgesamt mit 0,6% noch eine geringe Rolle, das schließt aber nicht große öffentliche Aufträge chinesischer Unternehmen in Einzelländern aus. Die Daten zeigen dies etwa für Irland, mit einem Anteil Chinas an der öffentlichen Beschaffung von 12,1%, oder für Estland mit einem entsprechenden Anteil von 7,5%. Der Anteil Chinas in Österreich liegt bei 0,2% aller öffentlichen Beschaffungsaufträge, knapp 11% kommen aus den USA und rund 8% aus dem übrigen Extra-EU-Raum.

Wesentliches Ziel des IPI ist die Herstellung von Reziprozität. Mit dem IPI soll der EU bei Verhandlungen mit Drittländern über die Öffnung ihrer Märkte ein Druckmittel in die Hand geben werden. Die wichtigsten Merkmale des IPI können in folgenden Punkten zusammengefasst werden:

- **Geltungsbereich:** Es wird in erster Linie für **Drittländer** gelten, die dem GPA der WTO nicht beigetreten sind, oder die kein Freihandelsabkommen mit einem Kapitel zur öffentlichen Beschaffung mit der EU haben. Das gilt etwa für China, Indien oder Brasilien. Allerdings können auch GPA-Unterzeichner bzw. Länder mit entsprechenden Freihandelsabkommen, deren Verpflichtungen in den Bereichen des Beschaffungswesens nicht jenen der EU entsprechen, in den Geltungsbereich des IPI fallen. Damit können auch Anbieter aus den USA im Zuge des "Buy American Acts" betroffen sein.

Die **Schwellenwerte für die Ausschreibungssummen**, ab denen das IPI gilt, wurden in der Höhe von mindestens 15 Mio. € für Infrastrukturprojekte und 5 Mio. € für die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen festgesetzt. **Ausnahmen** betreffen Bieter aus den wenigsten entwickelten Ländern (LDCs), für die das allgemeine Präferenzschema (GSP+) oder die "anything but arms"-Regelung gilt, sofern mehr als 50% des Gesamtwerts des Angebots aus diesem Land stammen. Weitere Ausnahmen, die den öffentlichen Auftraggebern erlauben die IPI-Maßnahmen nicht anzuwenden, gelten, wenn (i) alle Bieter aus dem Land stammen, für das die IPI-Maßnahmen gelten, oder wenn (ii) zwingende Gründe des öffentlichen Interesses vorliegen, wie z. B. die öffentliche Gesundheit oder der Schutz der Umwelt.

- **Verfahren:** Zuständig ist die Europäische Kommission. Der Prozess ist mehrstufig konzipiert. Stellt die EU-Kommission in einem ersten Schritt fest, dass ein Hindernis im öffentlichen Beschaffungsmarkt das der Anwendung des IPI entspricht in einem Drittland besteht, tritt es in Verhandlungen mit dem betroffenen Drittland, um dieses zu einer Öffnung des Marktes zu bewegen. Die Frist für die Untersuchung und Konsultation mit dem Drittland wurde auf neun Monate mit der möglichen Verlängerung um fünf Monate gesetzt. Gelingt keine Einigung, dann wird der Zugang der Bieter aus dem Drittland auf dem EU-Markt begrenzt oder ganz ausgeschlossen. Die Beschränkung erfolgt entweder in Form eines Preisaufschlags auf das Gebot um 100%, oder in Form einer Verringerung der Punkteanzahl um 50% der gesamten Bewertungspunkte bei der Angebotsprüfung durch die Beschaffungsbehörde.
- **Einhaltung arbeits- und umweltrechtlicher Standards:** Auf Initiative des EU-Parlaments ist es obligatorisch bei der Bewertung aller unter das IPI fallenden Ausschreibungen soziale, ökologische und arbeitsrechtliche Anforderungen zu berücksichtigen. Bieter müssen sich daher an die EU-Regeln in diesen Bereichen halten. Dies ist ein Novum im internationalen Handelsrecht. Bisher wurden handelspolitische Maßnahmen an den Eigenschaften der

Produkte festgemacht ("gefährliche Güter"), nicht aber an den Produktionsprozessen ("Güter, die unter schlechten Bedingungen im Ausland hergestellt werden").

### **Durchsetzung von NTOs: EU-Menschenrechtsmechanismus und Richtlinie über unternehmerische Sorgfaltspflicht**

Mit der neuen EU-Handelspolitik verfolgt die EU neben den reinen wirtschaftlichen Interessen auch die Ziele der Einhaltung von Menschenrechten, der Durchsetzung sozialer und gesellschaftlicher Chancengleichheit sowie der Gewährleistung hoher Arbeits- und Umweltstandards bei den Handelspartnern der EU. Zwei wichtige Initiativen sind der EU-Menschenrechtsmechanismus und die EU-Richtlinie über die unternehmerische Sorgfaltspflicht im Bereich der Nachhaltigkeit in Lieferketten.

Mit dem **EU-Menschenrechtsmechanismus** setzt die EU rechtliche Rahmenbedingungen für den Einsatz von Sanktionen bei schweren Menschenrechtsverletzungen und -verstößen<sup>53</sup>). Dabei werden Einreise- und Vermögenssperren sowie Bereitstellungsverbote (z. B. Verbot gelisteten Personen finanzielle Ressourcen zur Verfügung zu stellen) ausgesprochen. Auch weitere Tatbestände wie Menschenhandel, sexuelle Gewalt sowie Verstöße gegen die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit sowie die Meinungs- und die Religionsfreiheit können aus der Verordnung abgeleitet werden. Vorbild für dieses Rechtsmittel bildet ein US-Gesetz aus den Jahren 2012 bzw. 2016, der sogenannte "Global Magnitsky Act"<sup>54</sup>). Der Leitfadens sowie die Verordnung der EU zur globalen Sanktionsregelung im Bereich der Menschenrechte traten mit Dezember 2020 in Kraft, um die EU als Instanz zur Einhaltung der Menschenrechte zu stärken<sup>55</sup>). Im Gegensatz zum Global Magnitsky Act der USA deckt der EU-Menschenrechtsmechanismus allerdings keine Fälle von erheblicher Korruption ab. Während der neue Sanktionsmechanismus im Gegensatz zu länderspezifischen Maßnahmen ein höheres Maß an Flexibilität und eine Vereinfachung der Entscheidungsfindung bietet, bleibt abzuwarten, wie dieser neue globale Menschenrechtssanktionsmechanismus schwere Menschenrechtsverletzungen in der Praxis abgrenzt und mit anderen Sanktionen in diesem Bereich zusammenwirkt.

Ein weiteres Vorhaben der EU ist die Einführung einer EU-weiten Richtlinie über unternehmerische Sorgfaltspflicht entlang von **Lieferketten**. Die Förderung von wirtschaftlichem, ökologischem und sozialem Fortschritt sowie die Vermeidung und Behebung von negativen Auswirkungen der Geschäftstätigkeit eines Unternehmens sind Kernprinzipien verantwortungsvollen unternehmerischen Handelns. Bereits zahlreiche internationale Initiativen, wie z. B. die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, betonen die Sorgfaltspflicht der Unternehmen bei der Einhaltung dieser Grundsätze und deren Anwendung auf das unmittelbare und mittelbare Umfeld des Unternehmens, indem sie die Verantwortung der Unternehmen für ihre gesamte globale Lieferkette hervorheben. Die jüngste dieser Entwicklungen ist der Vorschlag für eine

---

<sup>53</sup>) Zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen werden gezählt: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Folter, Sklaverei, außergesetzliche Tötung und willkürliche Verhaftungen von natürlichen wie auch juristischen Personen.

<sup>54</sup>) Neben den USA haben auch Kanada, das Vereinigte Königreich, die baltischen Länder, wie auch die EU (im Sinne eines EU-weiten Ansatzes), ein Gesetz verabschiedet, um Menschenrechtsverletzungen weltweit mit Sanktionen zu bestrafen. Einen Überblick über die unterschiedliche Ausgestaltung bietet z. B. Russell (2021).

<sup>55</sup>) [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_20\\_2419](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_2419) (abgerufen am 20.7.2022).

EU-Richtlinie über die unternehmerische Sorgfaltspflicht im Bereich der Nachhaltigkeit in Lieferketten (2022/0051 (COD)). Der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die unternehmerische Sorgfaltspflicht im Bereich der Nachhaltigkeit verpflichtet große, in der EU ansässige Unternehmen und multinationale Konzerne mit großen Nettoumsätzen in der EU, die Einhaltung von Mindeststandards entlang ihrer Lieferkette sicherzustellen. Regelverstöße sollen Sanktionen nach sich ziehen sowie zivilrechtliche Haftungen der Unternehmen miteinschließen. Der Vorschlag soll auch die Klagemöglichkeiten von Opfern verbessern.

Der Entwurf gilt für in der EU ansässige Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten und einem Nettoumsatz von mehr als 150 Mio. € sowie für Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten und einem Nettoumsatz von mehr als 40 Mio. €, die mehr als die Hälfte ihres Umsatzes in Hochrisikosektoren wie Textilien, Bekleidung und Schuhe, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Lebensmittel und mineralgewinnende Industrie erzielen. Sie gilt auch für Nicht-EU-Unternehmen, die einen Nettoumsatz von mehr als 150 Mio. € in der EU oder einen Nettoumsatz von mehr als 40 Mio. € in der EU erwirtschaften und die Hälfte ihres weltweiten Nettoumsatzes mit Aktivitäten in Hochrisikosektoren erzielen. Um die Sorgfaltspflicht entlang der Lieferkette zu erfüllen, müssen Nicht-EU-Unternehmen einen in der EU ansässigen Vertreter benennen, der mit den EU-Regulierungsbehörden in Kontakt steht. Der Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Rechtsvorschriften zur Lieferkette umfasst Aktivitäten, die über direkte Lieferantenbeziehungen hinausgehen und "etablierte Geschäftsbeziehungen" in der gesamten Lieferkette einschließen. Der extraterritoriale Geltungsbereich des EU-Richtlinienentwurfs kann daher erhebliche Auswirkungen auf multinationale Unternehmen mit Sitz in den USA, dem Vereinigten Königreich und Asien haben, die einen hohen Umsatz in der EU generieren. Bei Nicht-Einhaltung der Sorgfaltspflichten können die Mitgliedstaaten wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen verhängen.

Neben dieser Richtlinie über unternehmerische Sorgfaltspflicht hat die EU sektor- und länder-spezifische Initiativen zur Förderung der Verantwortung entlang globaler Lieferketten eingeführt. So hat die EU eine Regulierung von Konfliktmineralien eingeführt<sup>56</sup>), die 2021 in Kraft trat und die Importeure von Zinn, Tantal, Wolfram und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten zu einer Sorgfaltspflicht verpflichtet. Darüber hinaus schlug die EU für 2021 eine obligatorische Sorgfaltsprüfung vor, um nachhaltige und entwaldungsfreie Lieferketten für Produkte zu gewährleisten, die auf den EU-Markt gelangen<sup>57</sup>). Da insbesondere berichtete Menschenrechtsverletzungen Besorgnis erregten, hat die EU zusätzlich im September 2022 einen Vorschlag für eine Verordnung, die ein Einfuhrverbot für Produkte vorsieht, die in Zwangsarbeit hergestellt wurden, eingebracht<sup>58</sup>).

---

<sup>56</sup>) Siehe <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2017:130:TOC> (abgerufen am 21.7.2022).

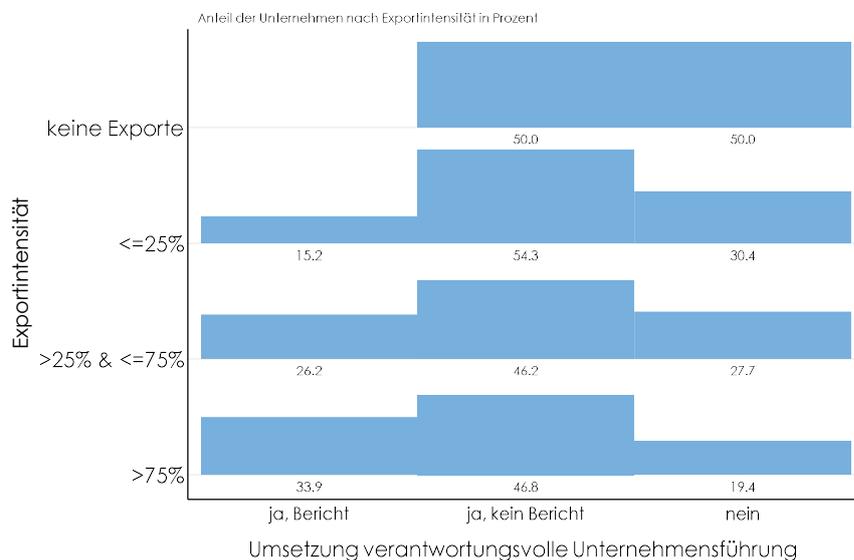
<sup>57</sup>) European Parliament Resolution of 15/1/2020 ([https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0005\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0005_EN.html)) (abgerufen am 21.7.2022).

<sup>58</sup>) Siehe die Resolution des Europäischen Parlaments vom 16. September 2021 zur neuen EU-China Strategie ([https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0382\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0382_EN.html), abgerufen am 25.6.2022) sowie den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0453&from=EN>, abgerufen am 22.9.2022).

Aufgrund der extraterritorialen Anwendung der Maßnahmen zur unternehmerischen Sorgfaltspflicht könnten die verstärkten Bemühungen um soziale Verantwortung für EU-Unternehmen und Unternehmen, die an EU-Wertschöpfungsketten beteiligt sind, eine große Chance für ein insgesamt verantwortungsbewussteres Geschäftsverhalten jenseits der EU-Grenzen darstellen. Höhere Sorgfaltspflichten entlang der Lieferkette werden insgesamt die Qualität und Produktsicherheit erhöhen. Zu bedenken sind jedoch die erhöhten Kosten jeder Lieferantenbeziehung und die Auswirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, die noch schwer abschätzbar sind. Weiters wird eine Verschlechterung der Menschenrechts- und Umweltlage in den Handelspartnern befürchtet, wenn sich Lieferanten aufgrund der Auferlegung von höheren Standards zurückziehen. Die zusätzlichen Kosten und das Risiko der Haftung bei Regelverstößen könnten eine weitere Quelle für eine stärkere Rückverlagerung von Wertschöpfungsketten sein. Eine Verbesserung der Einhaltung von Nachhaltigkeitszielen in den entsprechenden Partnerländern wäre damit nicht zu erreichen.

Auch wenn viele Unternehmen in Österreich bereits ein gewisses Maß an verantwortungsbewusstem Handeln an den Tag legen, ist noch nicht einmal die Hälfte der Unternehmen, die die vorgeschlagenen Sorgfaltspflichten einhalten müssen, darauf vorbereitet, die Lieferanten vollständig zu prüfen, das Risiko in der Lieferkette zu managen und jeweils jährlich über ihre Sorgfaltspflichten zu berichten (Meyer und Reinstaller, 2022). Abbildung 2.39 zeigt den Anteil der Unternehmen nach Exportintensität, die einen Bericht über ihr verantwortungsbewusstes Handeln legen. Je intensiver Unternehmen in internationale Geschäftstätigkeiten eingebunden sind, desto mehr Unternehmen müssen bereits ohne Lieferkettensorgfaltspflicht einen Bericht über ihre unternehmerische Verantwortung legen, um Anforderungen von Lieferanten, Abnehmern, Investoren und Kunden gerecht zu werden. Viele exportierende Unternehmen setzen zwar bereits Konzepte der verantwortungsvollen Unternehmensführung um, jedoch ohne Berichtslegung, d. h. bisher nicht in der Tiefe und dem Umfang, wie dies für eine umfangreiche Sorgfaltspflicht erforderlich ist. Die Einführung und Umsetzung von Konzepten der unternehmerischen Verantwortung zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht sind oft mit Hemmnissen und Herausforderungen, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), verbunden. Mit Hilfe von wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die eng mit den Zielen der österreichischen Außenwirtschaftsstrategie verknüpft sind und die Kompetenzen von Unternehmen, insbesondere KMUs, stärken, kann sichergestellt werden, dass mehr Unternehmen notwendige Sorgfaltspflichten, einschließlich der Dokumentation, in der notwendigen Tiefe und notwendigem Umfang und Niveau umsetzen können.

**Abbildung 2.39: Umsetzung von Konzepten der verantwortungsvollen Unternehmensführung nach Exportintensität**



Anmerkung: WIFO-Industriebefragung 2022. N=246.  
 Q: Meyer und Reinstaller (2022).

Neben dieser Unterstützung sind wiederum die Einheitlichkeit der Regeln auf europäischer Ebene und die Transparenz der Regelungen hinsichtlich der Sorgfaltspflichten von entscheidender Bedeutung und in dieser Hinsicht ist der Vorschlag der EU-Kommission zu begrüßen. Neben der EU-weiten Kooperation wäre die Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Staaten in der europäischen Nachbarschaft und über Europa hinaus eine wichtige Erweiterung.

Auf einer etwas allgemeineren Ebene geht es in Zusammenhang mit der Durchsetzung von NTOs auch um die Frage, ob das Instrumentarium der Handelspolitik ausreicht und am besten geeignet ist, um die Einhaltung von Nachhaltigkeitszielen sowie von Menschen-, Arbeits- und Umweltrechten in Partnerländern durchzusetzen. So sind etwa negative Konditionalitäten in Handelsabkommen begrenzt, da es nicht im Eigeninteresse der EU liegt, (kürzlich) geschlossene Handelsabkommen auszusetzen oder gar zu beenden, um die Einhaltung von NTOs in Partnerländern einzufordern. Auch wenn unternehmerisches verantwortungsbewusstes Handeln an Bedeutung zugenommen hat, sind laut Yildirim et al. (2020) und Borchert et al. (2020) eine stärkere Verschränkung der Handels- und Entwicklungspolitik, verbunden mit gezielter Unterstützung von Nicht-Regierungsorganisationen, technische Unterstützung und ein bilateraler Exportdialog hilfreich, um Ziele zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung durchzusetzen. Mit ihrer Entwicklungspolitik, insbesondere mit der "Aid for Trade"-Initiative (siehe Kapitel 5.2.1), setzt die EU zunehmend auf ein umfassendes Engagement in Drittländern, um nachhaltiges und verantwortungsvolles Wirtschaften entlang globaler Wertschöpfungsketten zu unterstützen.

### 2.7.6 Funktionieren des europäischen Binnenmarktes und die Zukunft des "Brussels Effects" – Möglichkeiten und Grenzen

Größe, Qualität und Dynamik des europäischen Binnenmarktes liefern nicht nur wichtige wirtschaftliche Vorteile für die Mitgliedstaaten, sondern sind auch für die Durchsetzung der geoökonomischen Interessen der EU von zentraler Bedeutung. Der Zugang zu einem großen integrierten Markt kann ein effektives Druckmittel für kooperatives Verhalten in der Außenwirtschaftspolitik sein, er verschafft auch Macht in der Setzung internationaler Standards und kann die Reichweite der eigenen Regulierungen vergrößern ("Brussels Effect"). Die Qualität des Binnenmarktes ist dabei zentral, denn je höher die Handelsbarrieren aufgrund uneinheitlicher Regeln innerhalb des gemeinsamen Marktes, desto höher bleiben die Markterschließungs- und Marktbearbeitungskosten, insbesondere wenn mehr als ein Markt in der EU bedient werden soll.

Die Ausweitung der EU-Regulierungsstandards über den Binnenmarkt hinaus sichert die Wettbewerbsfähigkeit der exportierenden EU-Unternehmen, ermöglicht es aber auch politische und humanitäre Grundsätze, die sich in den Regulierungen widerspiegeln, zu exportieren. Eine rezente Studie von Christen et al. (2022) zeigt die Möglichkeiten und Grenzen einer Verstärkung des "Brussels Effects" auf.

#### **Regulatorische Zusammenarbeit mit Afrika, Nord- und Südamerika und Ländern der Golfregion:**

Die EU hat in ihrer strategischen Ausrichtung einen besonderen Schwerpunkt auf die regulatorische Zusammenarbeit und Partnerschaften mit afrikanischen Ländern, Nord- und Südamerika und Ländern in der Golfregion gelegt, wo am meisten Wohlfahrtsgewinne durch den Brussels Effect zu erwarten sind (Christen et al., 2022). Wie in der jüngsten Normungsstrategie der EU (European Commission, 2022b) betont wird, sollen in den kommenden Jahren insbesondere die Partnerschaften mit Afrika intensiviert werden. Der Fokus liegt dabei auf einer engeren Zusammenarbeit bei technischen Vorschriften und Normen, insbesondere für neue Technologien im Bergbausektor sowie für intelligente Technologien. In Afrika wurde eine Task Force für eine engere Zusammenarbeit mit afrikanischen Normungsorganisationen eingerichtet, um die Entwicklung wirtschaftlicher, grüner und digitaler Infrastrukturen zu ermöglichen und zu unterstützen, und um nicht-tarifäre Handelshemmnisse zu beseitigen.

**Europäischer Green Deal:** Der Green Deal ist ein wichtiges wirtschaftspolitisches Instrument mit großer geoökonomischer Reichweite, das Potenzial hat zu einem wichtigen Soft-Power-Instrument der EU zu werden (Kapitel 4.5). Neben dem Ziel Klimarisiken zu reduzieren, eröffnet der Green Deal auch die Chance für die EU ihre langfristige wirtschaftliche Perspektive zu verbessern und sanften Einfluss auf andere Länder, insbesondere ihre Nachbarländer, auszuüben (Leonard et al., 2021). Klimakooperationen, wie die Gründung von Klimaklubs mit möglichst vielen Partnerländern, könnten dies maßgeblich unterstützen.

**Technologieführerschaft:** Eine weitere Herausforderung für die EU sind die sich schnell verändernden technischen Vorschriften und Standards in der digitalen Ökonomie und den Informations- und Kommunikationstechnologien. Die Fortsetzung des Brussels Effects im digitalen Bereich (d. h. die Fortsetzung des Erfolges der Datenschutz-Grundverordnung) hängt also auch von der Fähigkeit der EU ab, technologiegestützte Instrumente zu entwickeln (zu industriepolitischen Ansätzen dazu vgl. Kapitel 3.3.2). Eine Technologieführerschaft ermöglicht eine bessere

und wirksamere internationale Um- und Durchsetzung von vorgeschlagenen Regulierungen, insbesondere im digitalen Bereich.

**Zunehmende Konkurrenz, insbesondere durch die Initiativen Chinas in Afrika und die Rolle der "Global Gateway"-Initiative:** Die externen Faktoren, die die Chancen der EU auf den Export ihres Rechtsrahmens in andere Länder bestimmen, werden von Newman und Posner (2015) untersucht. Nach ihrem Konzept ist die Fähigkeit der EU, die regulatorische Globalisierung im Sinne des Brussels Effects zu beeinflussen, immer dann am größten, wenn (i) ein relativer Unterschied in der regulatorischen Kapazität zwischen der EU und anderen Regulierungsmächten besteht, (ii) die Dichte der internationalen Institutionen gering ist, oder (iii) die EU einen First-Mover-Vorteil erlangt hat. Das Aufkommen von Regulierungsinitiativen in anderen Teilen der Welt, insbesondere in China und den USA, aber auch in anderen Ländern, sowie die Verschlechterung des multilateralen regelbasierten Systems werden daher wahrscheinlich die globale regulatorische Reichweite der EU verringern. Aufgrund der anhaltenden Expansion chinesischer Initiativen auf den afrikanischen Märkten und der mangelnden Unterstützung bei der Entwicklung wichtiger IKT-Infrastrukturen in Afrika durch wichtige Entwicklungshilfegerber dominiert China den technologischen Bereich in Afrika, indem es in alle Ebenen der afrikanischen IKT eindringt (Agbebi et al., 2021). Mit dem Aufbau von Infrastrukturen in Entwicklungsländern und der Stärkung von Partnerschaften in der ganzen Welt kann mit Hilfe der "Global Gateway"-Initiative (siehe Kapitel 5.2.3) die Verbreitung von europäischen Werten und europäischen Standards gefördert werden. Angesichts der Dominanz anderer globaler Wettbewerber in potenziellen Partnerländern ist der Einflussbereich der EU jedoch begrenzt. Die EU kann diese Herausforderungen am besten durch stärkere Zusammenarbeit mit den globalen Akteuren bewältigen (siehe Leonard et al., 2021; Kamin et al., 2021). Die Vorbehalte der EU gegenüber anderen Rechtssystemen könnten dabei ein Hindernis darstellen (Renda, 2022).

## 2.8 Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

### 2.8.1 Zusammenfassung

**Handelspolitik als Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik:** Die EU hat die gemeinsame Handelspolitik an die neuen geopolitischen Rahmenbedingungen angepasst. Mit der Verschränkung von Zielen wie Offenheit, Nachhaltigkeit und strategische Autonomie setzt sie ein vielschichtiges Zielbündel, das auch einen neuen Rahmen für ein stärkeres machtpolitisches Handeln der EU schafft und die Handelspolitik damit zu einem wichtigen Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik macht. Die Handelspolitik übernimmt damit immer mehr nicht-handels-spezifische Aufgaben und ein Ausräumen der vielfältigen Zielvorgaben wird nicht ohne Abstriche möglich sein. Dazu ist ein Ausbau des Instrumentensets erforderlich, denn die auf Basis der im WTO-Recht verankerten Anlässe reichen nicht mehr aus. Dem ist die EU bereits mit neuen Initiativen (z. B. Anti-Coercion-Instrument, International Procurement Instrument, Investitions-screening oder CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus) begegnet. Darüber hinaus müssen Zielkonflikte erkannt und eine klare strategischen Linie definiert werden.

**Die Gefahr von Protektionismus und Entkoppelung:** Mit der neuen geopolitischen Ausrichtung der Handelspolitik wird der Instrumentenmix der EU so erweitert, dass die Durchsetzung der eigenen Interessen und Werte erleichtert wird, aber auch Bedrohungen und opportunistische

Verhaltensweisen der Handelspartner leichter abgefedert werden können. Die Gefahr, dass ausländische Regierungen die EU von wichtigen Importen abschneiden, oder den Zugang zu Märkten erschweren oder damit drohen, um Vorteile zu erzwingen, ist zentral für die aktuelle Diskussion zu strategischen Abhängigkeiten. Die neue Ausrichtung der Handelspolitik birgt aber die Gefahr von Protektionismus und Eskalationsspiralen sowie einer stärkeren Innenorientierung der EU mit deutlich negativen Folgen für die Wohlfahrt. Das erfordert eine sorgfältige Abwägung des Einsatzes der handelspolitischen Instrumente und Alternativen. Für die EU, aber insbesondere für die österreichische Volkswirtschaft, ist die Außenwirtschaft von großer Bedeutung und der freie Zugang zu internationalen Absatz- und Beschaffungsmärkten wesentlich für Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum.

**Wesentliche Vorteile der internationalen Arbeitsteilung und Handelsliberalisierung:** Die EU und Österreich haben deutlich von der internationalen Arbeitsteilung profitiert. Dazu trugen die Handelsliberalisierung im Rahmen des GATT/WTO, aber auch die europäische Integration wesentlich bei. Nach Ergebnissen in der Literatur stieg die durchschnittliche Wohlfahrt der GATT/WTO-Mitglieder aufgrund stark positiver Handelseffekte um 4,37%, während die Wohlfahrt für Nicht-GATT/WTO-Mitglieder im Durchschnitt um 0,96% sank. Die Realeinkommensgewinne der bisherigen Globalisierung sind für Österreich insgesamt beachtlich und deutlich höher als in vergleichbaren Volkswirtschaften. Das reale Pro-Kopf-Einkommen liegt in Österreich um rund 45% über einem hypothetischen Autarkiewert. Dies entspricht einem zusätzlichen Einkommen durch die internationale Arbeitsteilung pro Person und Jahr von rund 12.500 € und einem zusätzlichen Gesamteinkommen von rund 112 Mrd. €. Wesentlichen Anteil an der Höhe der Handelsgewinne hat das Ausmaß der Verflechtung über die Wertschöpfungsketten und somit der Handel mit Vor- und Zwischenprodukten. Ein Reshoring oder Barrieren im Handel mit Intermediärgütern wären für die EU und Österreich mit großen Wohlfahrtseinbußen verbunden. Für Österreich würde sich bei einer Entkoppelung der EU von den Lieferverflechtungen im Rest der Welt ein Verlust von 4,5% ergeben. Würden auch die Lieferverflechtungen innerhalb der EU aufgelöst werden, trüge Österreich einen Schaden von insgesamt 18,4% davon.

**Unausgeschöpfte Potenziale des EU-Binnenmarktes:** Die ökonomischen Vorteile der europäischen Integration für die Mitgliedsländer sind von zahlreichen Studien belegt. Österreich hat dabei vor allem – und mehr als andere EU-Länder – von der EU-Osterweiterung profitiert. Die unausgeschöpften wirtschaftlichen Potenziale für die EU-Länder aufgrund von Umsetzungsdefiziten bei Binnenmarktregeln sind teilweise beträchtlich und behindern eine effektive Projektion der wirtschaftlichen Macht der EU. Durch eine Behebung von Schwachstellen in der rechtlichen und praktischen Umsetzung und Durchsetzung von Binnenmarktvorschriften sowie durch eine vollständige Harmonisierung von technischen Produktvorschriften ließen sich der Intra-EU-Warenhandel um bis zu 7,6% steigern und damit verbundene Realeinkommenseffekte von bis zu 0,5% im EU-Durchschnitt verwirklichen. Österreich könnte seinen Intra-EU-Warenhandel um bis zu 5% und das Realeinkommen um bis zu 0,5% steigern. Im Dienstleistungshandel spielt die Umsetzung der seit 2006 in Kraft getretenen Dienstleistungsrichtlinie (DL-RL) eine bedeutende Rolle. Eine starke Verbesserung bei der Einhaltung und Umsetzung der Regeln in der DL-RL (alle EU-Mitgliedstaaten erhöhen ihre Reformanstrengungen auf das Niveau der Gruppe der besten Reformländer) könnte den innergemeinschaftlichen Dienstleistungshandel um rund 9% anheben und Realeinkommenseffekte von rund 0,4% verwirklichen. Für Österreich würden

die intensivierten Reformanstrengungen zusätzliche Intra-EU-Exporte von 9,5% sowie Intra-EU-Importe von 7,5% generieren. Das reale Einkommen Österreichs könnte als Folge davon um 0,2% bis 0,4% erhöht werden.

**Der "Brussels Effect":** Die Anpassung der Vorschriften und Regeln an EU-Standards ist ein wesentliches Ziel von Handelsabkommen. Darüber hinaus kann aber die Größe des EU-Binnenmarktes den Anreiz für Handelspartner schaffen, sich den Vorschriften und Regeln der EU anzupassen, quasi indirekt, ohne diesbezügliches Abkommen. Dies beschreibt den "Brussels Effect". Eine Angleichung von Regulierungsstandards führt zu einem wichtigen Abbau technischer Handelshemmnisse und sichert damit die Wettbewerbsfähigkeit der exportorientierten EU-Unternehmen. Zusätzlich ermöglicht dies der EU auch politische und humanitäre Grundsätze, die sich in den Regulierungen widerspiegeln, zu exportieren. Im Jahr 2020 sind rund 105.472 Übernahmen von EU-Normen (CEN- und CENELEC-Normen) außerhalb Europas beobachtet worden. Generell entfällt der Großteil der Fälle auf osteuropäische und eurasische Länder. Insbesondere EU-Beitrittskandidaten nähern sich im Zuge des Integrationsprozesses an die EU-Richtlinien an. So zeigt sich eine starke Angleichung an die EU-Standards von Westbalkanländern vor allem in den Jahren nach der Antragstellung. Der Abbau von nicht-tarifären Hemmnissen durch eine freiwillige, nicht vertraglich geregelte Übernahme von EU-Normen und EU-Standards hat jedoch nur sehr moderate Wohlfahrtseffekte von +0,007% für Österreich zur Folge. Allerdings ist der "Brussels Effect" nur schwer zu erfassen und die Messung erfolgt oft nur unzureichend.

**Abnehmende Handelsgewinne und Verlangsamung der Globalisierung:** Der Zeitverlauf zeigt für Österreich sowie für das globale Umfeld abnehmende Handelsgewinne nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09. Die Phase nach der Finanzmarktkrise 2008/09 markiert auch einen Trendbruch und eine deutliche Verlangsamung der Globalisierung, die vor allem den Güterhandel betrifft. Begleitet wird diese Entwicklung durch eine Verkürzung der Wertschöpfungsketten und den Verlust von Spezialisierungsgewinnen. Diese Entwicklungen haben verschiedenen Gründe. Ein wichtiger Grund ist die Zunahme protektionistischer Maßnahmen als Folge des Vertrauensverlustes in das multilaterale Handelssystem, der allgemeinen Globalisierungskritik, aber auch infolge der durch verstärkte geopolitische Spannungen verfolgten Doktrin des "War by Other Means", also der immer expliziteren Verwendung handelspolitischer Sanktionen zur Verfolgung außen- und sicherheitspolitischer Ziele sowie Zielen in der Menschenrechts- oder Umweltpolitik (nicht-handelsbezogene Ziele; NTOs). Die Zunahme von Wirtschaftssanktionen zur Bestrafung von Menschenrechtsverletzungen, Abwendung von Kriegen oder zur Terrorismusbekämpfung ist ein Zeugnis dafür, ebenso wie der steigende Anteil von NTOs in den Handelsabkommen der EU. Seit 2010 enthalten 93% der ausgehandelten EU-Handelsabkommen mindestens eine Maßnahme bezüglich NTOs.

**Steigender Protektionismus:** Die Handelsbarrieren sowie die handelspolitische Unsicherheit haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen und erreichten unter Präsident Donald Trump sowie im Zuge der COVID-19-Pandemie ein neues Ausmaß. Im letztverfügbaren Jahr 2021 wurden weltweit rund 2.600 neue protektionistische Maßnahmen verhängt, so viel wie noch nie zuvor. Der überwiegende Teil der protektionistischen Maßnahmen entfällt dabei auf nicht-tarifäre Handelshemmnisse, während die Einführung oder Erhöhung von Zollschränken nur rund

11% aller Maßnahmen seit 2009 ausmacht. Der Protektionismus erscheint daher vermehrt in Form eines "murky protectionism", also eines "undurchsichtigen" Protektionismus.

**Verstärkter Einsatz von Wirtschaftssanktionen:** Zur Durchsetzung von NTOs – nicht nur in Handelsabkommen, sondern generell – kommen deutlich verstärkt Wirtschaftssanktionen zum Einsatz. Seit dem Jahr 1950 ist die Anzahl von Wirtschaftssanktionen (sowohl unilateral als auch multilateral) von etwa 20 auf mehr als 300 im letztverfügbaren Jahr 2019 angestiegen und hat sich damit um den Faktor 15 erhöht. Auch die Zahl der Handelssanktionen hat sich von 13 auf 84 deutlich erhöht, mehr Gewicht erhielten in den letzten Jahrzehnten aber Finanzsanktionen, das Einfrieren von Vermögenswerten, Reise- und Technologiebeschränkungen sowie sogenannte "smart sanctions", die gezielter auf einzelne Einrichtungen oder Entscheidungsträger gerichtet sind.

**Verschiebungen im wirtschaftlichen Kräfteverhältnis:** Die internationale Durchsetzungskraft der EU hängt maßgeblich mit ihrer wirtschaftlichen Größe zusammen. Ausschlaggebend ist dabei vor allem die Rolle der EU in der Triade mit den USA und China, die insgesamt mit rund 60% zur weltweiten Wirtschaftsleistung (in laufenden US-Dollar) beitragen. Die EU wird 2022 nur mehr die drittgrößte Wirtschaftsregion der Welt sein und von China überholt werden. Dabei hat der Brexit die globale wirtschaftliche Rolle der EU deutlich geschwächt. Im Welthandel bleibt die EU mit Abstand der wichtigste Exporteur von Gütern und Dienstleistungen, als Importeur liegt die EU gleichauf mit den USA. Allerdings hat China im Warenhandel die EU als wichtigsten Güterexporteur bereits lange überholt, und 2020 auch als Güterimporteur. Die Wirtschaftskraft Chinas wird weiter steigen. Mittelfristig, bis 2027, könnte der Anteil Chinas laut den aktuellen Prognosen des IMF auf 21,4% steigen und damit den Anteil der USA (22,7%) nur mehr knapp verpassen. Der Anteil der EU läge laut diesen Prognosen mit 16,1% bereits deutlich darunter. Trotz der großen Unsicherheit dieser Prognosen lässt sich daraus jedenfalls ableiten, dass die EU mit gleichgesinnten Partnern wird zusammenarbeiten muss, um ein entscheidendes Gegengewicht zu China aufzubauen.

**Stärkste Handelsverflechtung der EU mit den USA:** Die USA sind der mit Abstand wichtigste Handelspartner der EU, wenn man neben dem Güterhandel auch andere Leistungsbilanzkomponenten, insbesondere den immer wichtigeren Dienstleistungshandel, miteinbezieht. Im Güterhandel dominiert China als wichtigster Beschaffungsmarkt Europas.

**Wo liegen die höchsten unausgeschöpften Exportpotenziale?** Ostasien mit China und Nordamerika mit den USA bieten für die EU und Österreich auch die höchsten noch unausgeschöpften Exportpotenziale in Drittmärkten. Berechnungen des Exportpotenzials zeigen auch, dass die EU mit China in vielen Teilen der Welt, vor allem auch in Subsahara-Afrika in Konkurrenz um die Ausschöpfung weiterer Potenziale treten wird. Auf Basis der errechneten Exportpotenziale in Verbindung mit unterschiedlichen Governance- und Bonitätsindikatoren stellen neben vielen Hocheinkommensländern (Kanada, Japan, Südkorea, Australien) insbesondere Indien, Brasilien, Vietnam, Südafrika, Malaysia sowie Indonesien interessante Märkte für Österreich und die EU dar. Mit vielen dieser Länder hat die EU bereits präferenzielle Handelsabkommen abgeschlossen. Mit anderen potenziellen Märkten wie Australien, Indien oder Indonesien sind bereits Verhandlungen im Gange. Viele dieser Länder werden auch als Beschaffungsmärkte kritischer

Rohstoffe immer relevanter (Kapitel 3.3). Gleichzeitig bestehen in Ländern mit den höchsten Exportpotenzialen für die EU und Österreich vielfach unausgeschöpfte Investitionspotenziale.

**Entkoppelung zwischen Ost und West – politische Bruchlinien:** Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und die nachsichtige Haltung Chinas, wie auch insgesamt die steigende Systemrivalität mit China, geben Anlass zur Besorgnis über die Möglichkeit neuer Blockbildungen und tiefer politischer wie wirtschaftlicher Bruchlinien. Auf Ebene außenpolitischer Präferenzen (gemessen an den Abstimmungscoalitionen in der Generalversammlung der Vereinten Nationen; UNGA) positionieren sich neben den westeuropäischen Staaten die Demokratien in Ostasien und dem pazifischen Raum (Japan, Südkorea, Australien, Neuseeland), die osteuropäischen Staaten am Westbalkan sowie die Ukraine, aber auch Kanada und die Türkei klar in der Nähe der EU-Länder. Demgegenüber nähern sich die außenpolitischen Präferenzen Chinas und Russlands bereits seit 2015. Staaten des Mittleren Ostens und Osteuropas (vorwiegend die GUS-Staaten), Afrikas, viele Staaten in Ostasien sowie auch Indien gleichen sich den außenpolitischen Positionen Chinas an. Dabei weisen Ägypten, Algerien, Indien, Malaysia und Vietnam ebenso wie der Iran die weiteste Distanz in außenpolitischen Fragen zu Europa aber insbesondere zu den USA auf. Diese politischen Bruchlinien könnten entscheidend für wirtschaftliche Bruchlinien sein.

**Wirtschaftliche Einbußen einer Entkoppelung zwischen Ost und West:** Eine vollständige wirtschaftliche Entkoppelung zwischen dem politischen "Westen" und den BRIC würde das Real-einkommen für die Gruppe der BRIC langfristig, d. h. in einem Zeitraum von mindestens 5 bis 10 Jahren, in dem bereits Anpassungsprozesse stattgefunden haben (Energiewende usw.), trotzdem und dauerhaft um 3,8% senken. Russland hätte mit den stärksten negativen Auswirkungen zu rechnen (-9,6%). Für die EU ergäbe sich ein Einkommensverlust von 1,3% und die Wohlfahrt in Österreich würde um 1,1% sinken.

## 2.8.2 Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

**Die Rolle Österreichs:** Wesentlicher Akteur in der Handelspolitik ist die EU. Die österreichische Politik kann sich bei handelspolitischen Themen aber dafür einsetzen, dass die Interessen Österreichs frühzeitig erkannt werden und auf EU-Ebene, auch bei der Verhandlung neuer, umfassender Handelsabkommen, oder in Bezug auf die Erweiterungspolitik koordiniert eingebracht und aktiver mitgestaltet werden. Das ist vor dem Hintergrund der Neuausrichtung der europäischen handelspolitischen Strategie und der zahlreichen Initiativen der EU besonders wichtig. Die Studie hat dazu jene strategischen handelspolitischen Prioritäten der EU erarbeitet, die auch im besonderen Interesse Österreichs liegen. Die österreichische Außenwirtschaftsstrategie von 2018 sowie das Addendum zur Außenwirtschaftsstrategie 2022 bieten eine gute Grundlage.

**Neuorientierung der Beziehungen zu den europäischen Nachbarn:** Ziel muss es sein, die strategisch wichtigen Märkte in der EU-Nachbarschaft – vom Vereinigten Königreich, der Schweiz, der Türkei bis zu den ost- und südosteuropäischen Partnern – so eng wie möglich an die EU zu binden. Nur durch eine enge Einbindung kann die EU ihre geopolitische Reichweite vergrößern und die Verhandlungsposition Europas in der Welt stärken. Dies gilt für Handelskonflikte, aber auch hinsichtlich des erwünschten Transfers und der Sicherstellung der europäischen

Grundwerte (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte) sowie des Friedens in der östlichen Partnerschaft. Die Reform des Beitrittsprozesses mit der Möglichkeit einer schnelleren und schrittweisen Integration der Beitrittskandidaten könnte dazu beitragen die Verhandlungsprozesse in den Erweiterungsgesprächen der EU mit dem Westbalkan und auch mit der Ukraine besser zu steuern und zu beschleunigen. Insgesamt sollte die Strategie gegenüber den EU-Nachbarn dabei folgende wichtige Komponenten umfassen:

- Erstens muss die EU **neue Partnerschaftsmodelle** entwickeln, die weniger tiefgreifend als die volle EU-Mitgliedschaft sind, aber dieser näher liegen als die derzeitigen Abkommen mit den EU-Nachbarstaaten. Ein wesentlicher Punkt dabei ist die Möglichkeit einer aktiveren Mitgestaltung oder auch Mitbestimmung bei ausgewählten handelspolitischen Maßnahmen, die die bisherige "Hub-and-Spoke"-Struktur der Beziehungen überwindet. Die EU-Partner müssten ihrerseits teilweise auf die eigene handelspolitische Autonomie in diesen Bereichen verzichten.
- Zweitens soll die Idee einer **Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG)** aufgegriffen und weiterentwickelt werden. Als Forum zur politischen Koordinierung unter gleichgesinnten demokratischen Nationen, die sich nach dem Wertefundament der EU richten, könnte die EPG eine wichtige Grundlage für die Erweiterung der geopolitischen Reichweite Europas – über die bisherige Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik hinaus – sein.
- Drittens sollten folgenden Punkten im Zuge der **Reform des Beitrittsprozesses** Aufmerksamkeit geschenkt werden: Verbesserung des Benchmarkings der Reformfortschritte in den Beitrittskandidaten durch Einbeziehung in entsprechende EU-Überwachungsmechanismen (z. B. Rechtsstaatlichkeitsbericht, EU-Justizanzeiger, Europäisches Semester, Binnenmarkt-Anzeiger); klarere Definition der möglichen schrittweisen Integrationsstufen; Aufwertung der außen- und sicherheitspolitischen Dimension; Reform der EU-Entscheidungsprozesse zur Erweiterung durch Erhöhung des Anteils von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen.

**Ausbau transatlantischer Kooperation:** Die USA sind nicht nur der wichtigste Handelspartner der EU, sie teilen im Sinne des Wettbewerbs der Systeme auch wichtige grundlegende Überzeugungen mit der EU. Auch wenn derzeit kein Fokus auf ein neues Handelsabkommen der USA mit der EU in Sicht ist, sollte die EU die Perspektive eines transatlantischen Partnerschaftsabkommens nicht aus den Augen verlieren, in das auch andere wichtige Partner der USMCA (als Nachfolge von NAFTA), das Vereinigte Königreich oder auch die EFTA-Länder einbezogen werden könnten. In der Zwischenzeit sollte der Fokus in den Beziehungen zu den USA auf die Kooperation im Rahmen des gemeinsamen Handels- und Technologierats, das Vorantreiben der wichtigsten WTO-Reformen und eine transatlantische Klimakooperation gelegt werden.

**China und pazifischer Raum:** Der rasante wirtschaftliche und technologische Aufholprozess Chinas stellt die EU vor eine lange Liste an Herausforderungen. Die strategische Positionierung der EU steht dabei im Spannungsgeflecht zwischen den USA und China. Die Entwicklung einer gemeinsamen transatlantischen Position zu China wird nicht in allen Bereichen möglich sein und wäre ein zu langwieriger Prozess, sie kann sich nur auf spezifische Themen mit klarem gemeinsamem Interesse konzentrieren (z. B. im Rahmen der Modernisierung der WTO: Verbesserter Schutz geistigen Eigentums, Regeln zu Subventionen und Staatsunternehmen). Ebenso ist

die China-Strategie der EU flexibel und differenziert je nach den betreffenden Themen und Politikbereichen. Die EU sieht China als Konkurrent und systemischen Rivalen, aber auch als Kooperations- und Verhandlungspartner. Die neu entwickelten Sanktionsmechanismen der EU sind vor allem als Reaktion auf Chinas Verhalten zu sehen. Das CAI war ein erster Versuch einer engeren Partnerschaft und die Einigung im Dezember 2020 ein Erfolg, weil es eine erste Grundlage für eine Kooperation mit China schafft, auch wenn es für viele nicht weit genug geht. Aufgrund politischer Spannungen, Menschenrechtsverletzungen und gegenseitiger Sanktionen liegt die Ratifizierung des CAI allerdings auf Eis. Über China hinaus muss die EU die Zusammenarbeit mit bestehenden großen regionalen Abkommen wie dem RCEP-Abkommen oder der Transpazifischen Partnerschaft (CPTPP) ausbauen und über eine Mitgliedschaft im CPTPP nachdenken, nicht nur, aber auch wegen der hohen Exportpotenziale. Als eine ihrer strategischen Prioritäten sollten auch die Beziehungen zu Indien sein. Die wieder aufgenommenen Verhandlungen über ein umfassendes Freihandelsabkommen sind ein wichtiger erster Schritt, ebenso wie die Gründung eines Handels- und Technologierats. Die hohe wirtschaftliche Abhängigkeit Indiens von China und Russland, aber auch die starke Abweichung in den außenpolitischen Präferenzen, wie dies im Abstimmungsverhalten Indiens im UN-Sicherheitsrat zum Ausdruck kommt, sind dabei große Herausforderungen.

**Unterstützung des Multilateralismus:** Trotz – oder gerade wegen – der Vielzahl an bilateral abgeschlossenen Freihandelsabkommen und angesichts der geopolitischen Herausforderungen ist eine Modernisierung und Reform der WTO, die ihre Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit wieder herstellt, dringender denn je. Sie war lange Zeit Garant gegen opportunistisches Verhalten von Handelspartnern auf der Basis regelbasierter, verbindlicher Regeln. Das Drängen der EU auf eine Reform der WTO muss dringend aufrecht erhalten bleiben. Die gemeinsamen Bestrebungen der EU und der USA werden für den Fortschritt von Reformen entscheidend sein. Folgende zentrale Aspekte sind vordringlich:

- Die **Wiederherstellung eines unabhängigen Streitbeilegungssystems** hat für die EU höchste Priorität, sollte aber – im Sinne eines Fortschritts mit den USA – nicht mit anderen Aspekten der WTO-Reform verknüpft werden.
- **(Offene) Plurilaterale Abkommen**, die nicht von allen WTO-Mitgliedern ratifiziert werden müssen, die aber für alle WTO-Mitglieder offenstehen, und die sich auch auf einzelne Themenbereiche beschränken können, könnten den Verhandlungsstillstand der WTO lösen helfen. Dazu müssen die wesentlichen Grundsätze (wie die Offenheit der Teilnahme, erleichterte Partizipation von Entwicklungsländern) formuliert werden, unter denen solche Übereinkommen in den WTO-Rahmen übertragen werden können.
- **Modernisierung und Anpassung der WTO-Regeln** an die veränderten Rahmenbedingungen, insbesondere um dem Systemwettbewerb innerhalb der globalen Handelsordnung gerecht zu werden. Das bezieht sich z. B. auf wettbewerbsverzerrende Subventionen und staatliche Unternehmen, die insbesondere mit China in Verbindung gebracht werden. Es geht dabei vor allem um faire Wettbewerbsbedingungen mit China und die Ermöglichung eines regelbasierten Umgangs mit diesen Problemen.
- Objektivere Gestaltung und klarere Kriterien zur **Einstufung als Entwicklungs- oder Industrieland** von WTO-Mitgliedern anstatt der Selbsteinstufung. Auch dies ist insbesondere auf

China gemünzt, aber auch auf andere entwickelte Schwellenländer, wie etwa Brasilien, Argentinien, Indien u. a.

**Verstärkung des Durchsetzungsvermögens eigener Interessen und Werte sowie der Abwehr un-fairer Praktiken und wirtschaftlicher Drohungen von Handelspartnern – die neuen Instrumente:**

Um die strategische Autonomie zu bewahren und das Durchsetzungsvermögen in der Handels-politik als geopolitischer Akteur zu steigern, muss die EU ihr handelspolitisches Instrumentarium anpassen und erweitern. Diese Instrumente müssen so ausgestaltet werden, dass sie koopera-tives, regelbasiertes Verhalten der Handelspartner anregen. Dazu sind Freihandelsabkommen ein wichtiges Mittel sowie die Modernisierung der WTO oder eigene neue Instrumente. Zentral bleibt dabei die glaubwürdige Androhung wirksamer Sanktionen. Folgende Grundsätze in Be-zug auf die neuen Initiativen und Instrumente und den strategischen Einsatz von Sanktionen sollten dabei gelten:

- schnelle, zum Teil automatisierte Mechanismen zur Feststellung von Regelverstößen;
- Abschreckung als oberstes Ziel;
- Mehrstufigkeit der Verfahren und Konsultation mit dem Drittstaat an erster Stelle;
- sparsamer Einsatz;
- Verhältnismäßigkeit der Reaktionen;
- Transparenz und Berechenbarkeit der Gegenreaktionen der EU: Grundregeln dafür könn-ten auf multilateraler Ebene gesetzt werden;
- internationale Koordination: Abstimmung, Austausch und Zusammenarbeit mit gleichge-sinnten Ländern;
- Koordination und Abstimmung der verschiedenen Instrumente untereinander (z. B. Anti-Coercion-Instrument mit dem International Procurement Instrument-

Diese Grundsätze treffen auf das vorgeschlagene Anti-Coercion-Instrument ebenso wie auf das Instrument zur Internationalen Beschaffung, die Menschenrechtsmechanismen und die Richtlinie über unternehmerische Sorgfaltspflicht zu. Hinsichtlich der Sorgfaltspflichtenvorschrif-ten muss die Kostenbelastung für Unternehmen so gering wie möglich gehalten werden. Kommt es aufgrund zusätzlicher Kosten und des Risikos der Haftung zu einer stärkeren Rückver-lagerung von Wertschöpfungsketten, würde das die Nachhaltigkeitsziele in den entsprechen-den Partnerländern konterkarieren.

**Weiterführung der Reformen hinsichtlich Investitionsschutzabkommen:** Investitionsförder-und -schutzverträge (IFV) fördern ausländische Direktinvestitionen, indem sie die Rechtssicher-heit für ausländische Investoren verbessern. Die Steigerung von Auslandsdirektinvestitionen ist wünschenswert, da sie sowohl im In- als auch im Ausland zu einer steigenden Produktivität, Innovationskraft und somit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit beiträgt. IFV schützen die Direktinvestoren im Ausland vor Enteignung, staatlicher Willkür und Diskriminierung und ermög-lichen eine Rechtsdurchsetzung außerhalb der Gerichtsbarkeit des Ziellandes in sogenannten Investor-Staats-Schiedsgerichten. IFV sind insbesondere im Falle von Investitionsbeziehungen der EU und Österreichs mit Entwicklungsländern von Relevanz und haben dabei auch eine ent-wicklungspolitische Bedeutung in den Zielländern. Rezente Entwicklungen in Osteuropa und der Türkei, sind geprägt von politischen Veränderungen, die auch zur Entwertung von Investiti-onen führen könnten, zeugen von der Wichtigkeit von IFV. Der Abschluss von IFV fällt in die

Zuständigkeit der EU. Das ist von Vorteil, weil die EU eine größere Verhandlungsmacht gegenüber anderen Staaten ausspielen kann als einzelne EU-Mitgliedstaaten. Dies sichert auch eine einheitliche Rechtslage für multinationale Unternehmen im europäischen Binnenmarkt. Bilaterale Investitionsabkommen der Mitgliedstaaten mit Drittländern und der Mitgliedstaaten untereinander sind aufzukündigen, da diese nicht mit Unionsrecht vereinbar sind. Dringend erforderlich sind jedoch Haftungsregeln innerhalb der EU, sodass ein Fehlverhalten eines Landes nicht zu einer Gesamthaftung der EU führt. Die Reformen der EU in Bezug auf die Streitregulierung sind vielversprechend und führen zu mehr Transparenz, Unparteilichkeit durch konkrete Vorgaben bei der Bestellung von Mitgliedern des Gerichtshofes, Professionalität und Berufungsmöglichkeiten. Auch wenn die Bündelung von Außenhandel und Direktinvestitionen aufgrund der hohen Wechselwirkungen ökonomisch sinnvoll und zu bevorzugen ist, könnten aufgrund von politischen Erwägungen und der teils gemischten Kompetenz innerhalb der EU IFV als eigene Verträge, losgelöst von klassischen Freihandelsverträgen, verhandelt werden.

**Effektive Entscheidungsmechanismen in der Außen- und Sicherheitspolitik der EU:** Zusätzlich ist es notwendig, dass die EU ihre außen- und sicherheitspolitische Schlagkraft durch effektive Entscheidungsmechanismen erhöht. Dies ist auch im Hinblick auf die neuen Sanktionsmechanismen wichtig. Die EU verfügt aber über keine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (wie etwa die USA). Dies macht außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen oft mühsam und legt die innereuropäische Zerrissenheit in vielen Fragen offen. Will die EU als ein souveräner Akteur auftreten, sind eine einheitliche europäische Haltung sowie effektive Entscheidungsmechanismen in der Außen- und Sicherheitspolitik notwendig, die deren Schlagkräftigkeit und Glaubwürdigkeit erhöhen. Dies kann die Handelspolitik wesentlich entlasten.

**Ein starker Binnenmarkt:** Die Durchsetzung und Verteidigung der Interessen der EU müssen mit der Stärkung des Binnenmarktes beginnen. Nur der Zugang zu einem großen integrierten Markt kann ein effektives Druckmittel für kooperatives Verhalten von Handelspartnern sein und der EU die Macht zur Setzung internationaler Standards verschaffen und damit auch den "Brussels Effect" stärken. Neben den Maßnahmen, die in dieser Studie in den Bereichen der Industrie- und Klimapolitik sowie der Finanzmarkt- und Kapitalmarktpolitik aufgezeigt werden, könnte eine verbesserte Umsetzung von Binnenmarktregeln in den EU-Mitgliedstaaten noch unausgeschöpfte Potenziale im Waren- und Dienstleistungshandel heben. Eine Stärkung der bereits bestehenden Koordinierungs- und Kooperationsmechanismen (z. B. Internal Market Information System – IMI, SOLVIT-Mechanismus, Single Market Scoreboard) auf EU-Ebene, noch bessere Erfassung und besseres Monitoring von Handelshemmnissen im Binnenmarkt könnten dazu beitragen, aber auch die enge Anbindung der Länder in der EU-Nachbarschaft.

**Zukunft des "Brussels Effects":** Die EU ist auch im Bereich der Übertragung von EU-Regeln und Standards immer mehr gefordert, sich im Kontext der wachsenden Rivalität zwischen den USA und China zu positionieren. Die regulatorische Zusammenarbeit und Partnerschaften mit Nord- und Südamerika und Ländern der Golfregion und mit neuem Schwerpunkt auf Afrika könnten dazu beitragen, ebenso wie die "Global Gateway"-Initiative. Letztlich muss die EU die Technologieführerschaft im IKT-Bereich anstreben, um als Regelsetzer in der Welt auftreten zu können. Im Umweltbereich könnte der Europäische Green Deal Voraussetzungen dafür schaffen.

### 3. Industriepolitik

#### 3.1 Ausgangslage

##### 3.1.1 Das Konzept einer (offenen) strategischen Autonomie als Grundlage für eine strategische Industriepolitik

Indem die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie explizit zu einer Frage der Souveränität Europas erklärt wird, wird die neue EU-Industriestrategie (European Commission, 2020e) und deren Adaptierung (European Commission, 2021g) zu einem zentralen Bestandteil des von der EU verfolgten Konzepts der (offenen) strategischen Autonomie.

Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union im Allgemeinen und Österreich im Besonderen zählen zu den Gewinnern der Globalisierung (vgl. Sachs et al., 2020 sowie Kapitel 2.3). Trotz der evidenten ökonomischen Vorteile manifestiert sich seit Ende der 1990er-Jahre eine latente Globalisierungskritik. Vor dem Hintergrund dieser Globalisierungskritik, die in ihrer wissenschaftlich orientierten Form durchaus Problemfelder richtig adressiert, macht es Sinn, das Konzept der Globalisierung kritisch zu hinterfragen, indem bisher vernachlässigte Fragen der strategischen Autonomie und der Resilienz der österreichischen und europäischen Wirtschaft stärker in das Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt werden.

Wenngleich der militärische Konflikt zwischen Russland und der Ukraine ein (weiterer) rezenter Anlassfall für die (wirtschafts-)politische Diskussion zur (regionalen) Diversifizierung der Wertschöpfungs- und Lieferketten durch (partielle) Rückverlagerung der Produktion wichtiger Güter (Stichworte: Re/Near/Friendshoring) ist, ist die Thematik der internationalen Verteilung der Produktion keineswegs neu. Die Verlagerung von Produktion und Globalisierung der Wertschöpfungsketten wird auch im Technologiebereich seit vielen Jahren intensiv diskutiert und beforscht. Ein Zwischenfazit dieser Forschungsstränge ist, dass die Resilienz von Wertschöpfungsketten auch maßgeblichen Einfluss auf die Standortentscheidung von Unternehmen ausüben kann (vgl. Antràs, 2016).

Vor diesem (aktuellen) Hintergrund rücken Konzepte der strategischen Autonomie<sup>59)</sup> verstärkt in das Blickfeld der politischen Verantwortungsträgerinnen und Verantwortungsträger. Ausgangs- und Anknüpfungspunkt sind die verfassungsmäßigen Grundlagen der strategischen Autonomie Österreichs, die im Bekenntnis Österreichs zur umfassenden Landesverteidigung in der Verfassung verankert sind<sup>60)</sup>.

In Abgrenzung zur Autarkie, der gänzlichen Selbstversorgung einer Volkswirtschaft, die in einer arbeitsteiligen und globalisierten Weltordnung weder effektiv noch effizient umgesetzt werden kann, orientieren wir uns an den seitens der Europäischen Kommission favorisierten Konzepten der offenen strategischen Autonomie (European Commission, 2021f) und der ökonomischen

---

<sup>59)</sup> Die nachfolgenden Ausführungen zur strategischen Autonomie und deren Implementierung auf europäischer und österreichischer Ebene basieren auf einschlägigen Vorarbeiten des WIFO (Böheim et al., 2022; Klien et al., 2021).

<sup>60)</sup> Gemäß Artikel 9a Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) gehören zum System der umfassenden Landesverteidigung die militärische, die geistige, die zivile und die wirtschaftliche Landesverteidigung. Alle vier Teilbereiche sind auf vielfältige Art miteinander vernetzt.

Resilienz, die als "neuer Kompass für die EU-Politik" (European Commission, 2020f) und "politische Option" (European Commission, 2021b) bezeichnet wird.

Das Konzept der offenen strategischen Autonomie ist im Kern "antiprotektionistisch" ausgerichtet, indem es auf der Bedeutung von (grundsätzlicher) Offenheit aufbaut und an das Engagement der EU für einen freien und fairen Handel mit gut funktionierenden, diversifizierten und nachhaltigen globalen Wertschöpfungsketten angelehnt ist (European Commission, 2021b). Offene strategische Autonomie umfasst drei konstituierende Elemente (Abbildung 3.1).

**Abbildung 3.1: Das Konzept der offenen strategischen Autonomie**



Q: European Commission (2021b).

Die Stärkung der Widerstandsfähigkeit und der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft(-szweige) erfordert einen offenen und unverzerrten Zugang zu internationalen Märkten, einschließlich neuer Marktzugangsmöglichkeiten und offener Handelsströme zum Nutzen von Wirtschaft und Gesellschaft. Da eine moderne Volkswirtschaft entlang von globalisierten Wertschöpfungsketten arbeitsteilig auf der Grundlage komparativer Wettbewerbsvorteile organisiert ist, muss eine Stärkung der ökonomischen Widerstandsfähigkeit bei der Ausgestaltung der globalen Wettbewerbsbedingungen ansetzen (European Commission, 2021b). In diesem Kontext wird strategische Autonomie als die Fähigkeit einer Volkswirtschaft verstanden, eigene (wirtschafts-)politische Prioritäten zu setzen und Entscheidungen zu treffen, sowie die institutionellen, politischen und materiellen Voraussetzungen, um diese in Kooperation mit Dritten oder, falls nötig, eigenständig umzusetzen. Dieses Verständnis umfasst das gesamte Spektrum politischen Handelns, d. h. sowohl die außen-, sicherheits-, und verteidigungspolitische als auch die wirtschaftspolitische Dimension. Autonomie ist immer relativ. Politisch geht es um einen Zuwachs an Handlungsfähigkeit, also um einen Prozess, keinen absoluten Zustand. Autonomie bedeutet weder Autarkie noch Abschottung oder die Absage an Allianzen. Sie ist kein Selbstzweck, sondern Mittel, um die eigenen Werte und Interessen zu schützen und zu fördern (angelehnt an Lippert et al., 2019).

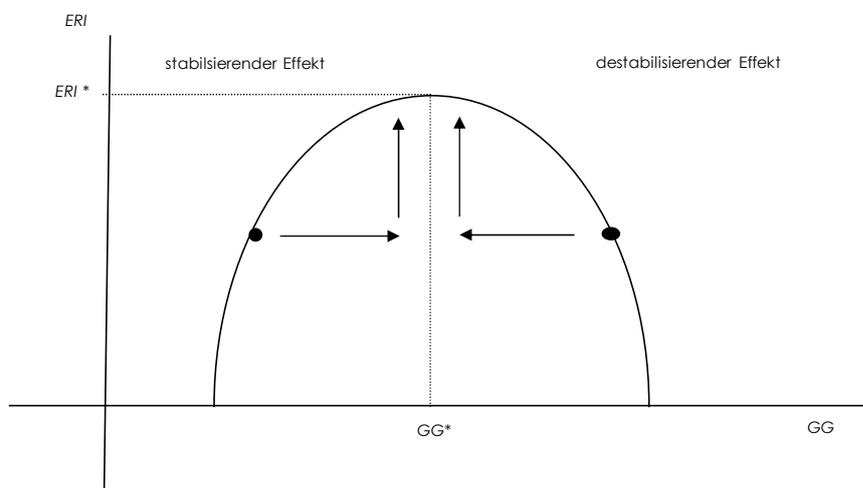
Wir orientieren uns weiters an dem seitens der Europäischen Kommission im Rahmen der EU Foresight Agenda entwickelten Konzept der strategischen Widerstandfähigkeit (Resilienz), das die vier Dimensionen soziale und wirtschaftliche, geopolitische, ökologische sowie digitale Widerstandsfähigkeit umfasst (European Commission, 2020c).

Zusammenfassend lässt sich ökonomische Resilienz als die Fähigkeit einer Volkswirtschaft, vorbereitende Maßnahmen zur Krisenbewältigung zu ergreifen, unmittelbare Krisenfolgen abzumildern und sich an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen, definieren. Der Resilienzgrad wird dadurch bestimmt, inwieweit das Handeln und Zusammenspiel von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft die Performance der Volkswirtschaft gemäß Bewertung durch die gesellschaftliche Zielfunktion auch nach einer Krise sicherstellen kann (Brinkmann et al., 2017). Eine stärkere ökonomische Resilienz trägt substantiell zu einer Stärkung der strategischen Autonomie bei, wobei der Zielkonflikt ("trade-off") zwischen Resilienz und Effizienz adressiert werden muss.

### 3.1.2 Der Zielkonflikt zwischen Resilienz und Effizienz

Protektionismus beruht auf der (falschen) Überzeugung, dass ein maximales Maß an Autarkie mit dem höchsten Ausmaß an ökonomischer Resilienz einhergeht. Genauso wie die Maximierung der Effizienz der Wertschöpfungsketten zu eindimensional gedacht war, würde es ebenso die Kehrtwendung zu einer Maximierung der Resilienz sein (Brunnermeier, 2021).

**Abbildung 3.2: Globalisierungsgrad vs. Effizienz/Resilienz von Wertschöpfungsketten**



Q: WIFO-Darstellung. GG: Globalisierungsgrad (in %), ERI: Effizienz-Resilienz-Indikator.

Das Konzept der (offenen) strategischen Autonomie berücksichtigt, dass Effizienz (E) und Resilienz (R) in eine gemeinsame Zielfunktion integriert werden, die ein optimales Verhältnis zwischen beiden Parametern im Fokus hat. Als diesbezügliches Maß könnte ein Effizienz-Resilienz-Indikator (ERI) dienen, der in Beziehung zum Globalisierungsgrad (GG) einer Wertschöpfungskette gesetzt werden kann. Der Zusammenhang zwischen ERI und GG dürfte der Form einer

Parabel folgen<sup>61</sup>). Je nach dem auf welcher Seite man sich vom Optimalpunkt ( $GG^*/ERI^*$ ) befindet, kann eine Erhöhung des Globalisierungsgrades positiv ("stabilisierender Effekt") oder negativ ("destabilisierender Effekt") auf den Effizienz-Resilienz-Indikator wirken (Abbildung 3.2)<sup>62</sup>).

Wenngleich ein höherer Globalisierungsgrad aufgrund der impliziten stärkeren Vernetzung kurzfristig die Vulnerabilität der Wirtschaft durch externe Schocks erhöht, dämpft mehr Globalisierung die Auswirkungen von internen Schocks und trägt auch maßgeblich zu einer rascheren Erholung einer nationalen Volkswirtschaft bei. Eine überzogene Re-Lokalisierung von globalen Wertschöpfungsketten reduziert die Effizienz, ohne die Stabilität und Resilienz zu erhöhen (Arriola et al., 2020b). Eine sinnvolle Kombination von lokaler Produktion und internationalem Handel auf der Grundlage komparativer Wettbewerbsvorteile und entsprechender Skaleneffekte, die sowohl die Effizienz als auch die Resilienz ausreichend berücksichtigt, ist gegenüber einer weitestgehenden Abschottung die bei weitem überlegene Strategie. Die politische Strategiefindung sollte dabei weitestgehend die Marktkräfte nützen. Eine protektionistische Politik würde nur die diesbezüglichen Kosten erhöhen und die Selbstheilungskräfte des Marktes schwächen (Miroudot, 2020).

Unabhängig von ihrer Organisationsstruktur werden in Zukunft globale Wertschöpfungsketten resilienter gestaltet werden (müssen), um externe Schocks besser verkraften zu können. Das wird einerseits zu einer höheren (strategischen) Lagerhaltung und andererseits auch zu einer stärkeren (regionalen) Diversifizierung führen. Das bedeutet aber nicht, dass auf höchste Effizienz getrimmte globale just-in-time (JIT) Lieferketten ausgedient hätten. Gerade deren Kostenvorteil kann ausgenutzt werden, um die durch höhere Resilienz und stärkere (regionalen) Diversifizierung steigenden Kosten möglichst gering zu halten. Wertschöpfungsketten werden auch nach der COVID-19-Pandemie global bleiben, sie werden aber engmaschiger gestaltet werden. (Regionale) Diversifizierung wird stattfinden, aber nicht mit der Absicht der protektionistischen Abschottung durch die Politik, sondern aufgrund betriebswirtschaftlicher Resilienz- und Robustheitserwägungen seitens der Unternehmen. Für hochgradig koordinierte JIT-Liefernetzwerke ist deshalb weniger mit einem Rückgang, sondern vielmehr mit einer Rekalibrierung aufgrund einer angepassten Risikoperzeption zu rechnen (Pisch, 2020).

Es erscheint aber wahrscheinlich, dass zumindest in naher Zukunft die Rückverlagerung von Produktionsaktivitäten ("Reshoring") stärker auch von (geo)politischen Überlegungen, als von (reiner) wirtschaftlicher Rationalität getragen werden wird (European Parliament, 2021). Es besteht die Gefahr, dass "in der Hitze des Gefechts" seitens der Politik nachteilige überschießende industriepolitische Interventionen unter Vernachlässigung marktwirtschaftlicher Grundsätze gesetzt werden. Umso wichtiger ist es, die Diskussion betreffend Beschaffung kritischer Produkte evidenzbasiert auf der Grundlage von ökonomischer Theorie und rezenten empirischen Daten

---

<sup>61</sup>) Bei steigender Globalisierung steigt die Effizienz, aber nur bis zu einem bestimmten Punkt ( $GG^*/ERI^*$ ), dann nimmt sie ab. Die Resilienz entwickelt sich gegenläufig. Es gilt  $E + R = 1$ . Bei maximaler Effizienz ist die Resilienz minimal (0), bei minimaler Effizienz ist die Resilienz maximal (1). Daraus ergibt sich graphisch die Form einer Parabel.

<sup>62</sup>) Die schematische Darstellung unterliegt drei Einschränkungen: (i) die Grafik dient bloß zur Veranschaulichung der Wechselwirkung (trade-off) der beiden Dimensionen; (ii) eine optimale Lösung ist nur bei bekannten Risikoverteilungen (i.S. einer Versicherung, die auch etwas kostet) möglich; und (iii) das Problem der Resilienz betrifft aber v.a. Krisen / Katastrophen mit nicht bekanntem Erwartungswert ("fundamentale Unsicherheit"). Das bedeutet, dass die genaue Lage und Steigung der Kurve in der Praxis nicht bekannt ist und einer politischen Abwägung bedarf.

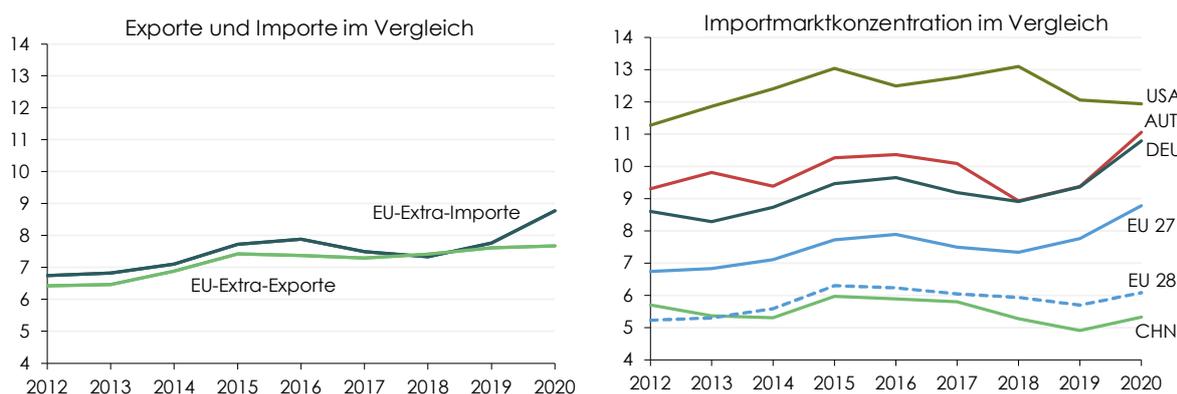
zu führen. Industriepolitische Ambitionen im Sinne regionaler und (supra-)nationaler Standortpolitik bedürfen einer fundierten Interventionslogik mit klar definierten Fokuspunkten, um langfristig Nutzen stiften zu können (Peneder, 2017).

### 3.1.3 Lieferverflechtungen und Importabhängigkeit

Analysen weisen für die EU insgesamt eine hohe Diversifizierung der Einfuhrquellen aus. Rund 90% aller Produkte und 98,7% des gesamten EU-Importwertes stammen aus mindestens 10 verschiedenen Ländern (Kamin et al., 2021). Dies bestätigt auch die Berechnung der geographischen Konzentration des Außenhandels auf Basis des Herfindahl-Hirschman-Index. Je höher die Konzentration, desto stärker ist die Abhängigkeit der österreichischen Importe von wenigen Herkunftsländern. Nimmt dieser Index Werte nahe bei 0 bis 15 an weist dies auf eine sehr geringe geographische Konzentration der Importe hin, während der Maximalwert von 100 eine vollständige Konzentration des Handels auf ein einziges Land anzeigt.

**Abbildung 3.3: Geographische Konzentration des Außenhandels**

Herfindahl-Hirschman-Konzentrationsindex



Q: BACI-Datenbank, WIFO-Berechnungen.

Die Berechnungen für Exporte und Importe der EU (ohne Berücksichtigung des Intra-EU-Handels) ergeben einen Herfindahl-Index von 7,6 bzw. 8,7 und spiegeln die hohe Diversifikation des EU-Außenhandels wider (Abbildung 3.3). Die Konzentration des Handels hat sich auch über die Zeit, bis auf das Pandemiejahr 2020 kaum erhöht. Die EU ist stärker diversifiziert als USA.

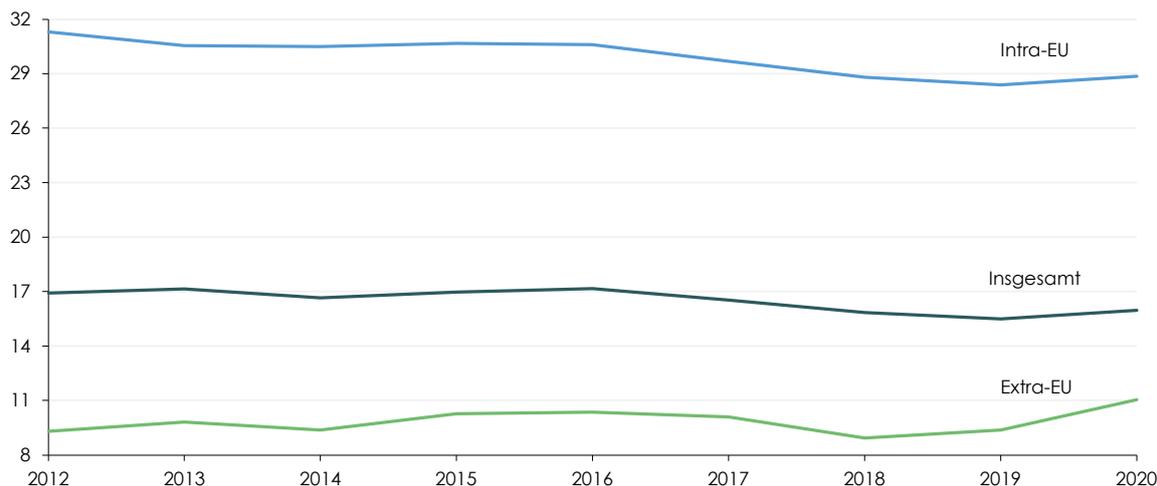
Auch für Österreich ergibt sich das Gesamtbild einer im Allgemeinen hohen Diversifikation des Außenhandels mit Extra-EU Ländern die vergleichbar mit Deutschland ist (Abbildung 3.3). Ein Spezifikum Österreichs ist die starke Konzentration des EU internen Handels auf Deutschland<sup>63</sup> das den Wert des Herfindahl-Hirschman-Index für den Intra-EU-Handel auf rund 30 treibt (Abbildung 3.4). Eine Auswertung der EU-Handelsstatistik auf sehr detaillierter Produktebene zeigt,

<sup>63</sup>) Im Jahr 2021 entfielen rund 30% des österreichischen Exports und rund 33% des österreichischen Imports auf Deutschland.

dass von insgesamt 9,788 Produkten, die Österreich importiert, 493 nur von einem einzigen Herkunftsland stammen.

### Abbildung 3.4: Geographische Konzentration der Importe Österreichs – Extra-EU und Intra-EU im Vergleich

Herfindahl-Hirschman-Konzentrationsindex



Q: BACI-Datenbank, WIFO-Berechnungen.

Eine Anzahl von 1.357 stammt aus höchstens drei Quellen (Übersicht 3.1). Das sind 15,2% aller Produkte aber lediglich 3,0% des Gesamtimportvolumens Österreichs. Rund 60% der Gesamtanzahl der importierten Produkte und rund 90% des Importvolumens stammt aus mehr als 10 Quellen. Wird nur Import Österreichs aus Extra-EU-Ländern berücksichtigt steigt der Anteil der importierten Produkte von Extra-EU-Ländern die aus mehr als 10 Quellländern stammen auf fast 70%, beim Importvolumen beträgt dieser Anteil immer noch rund 86%.

### Übersicht 3.1: Diversifikation der Einfuhrquellen Österreichs auf detaillierter Produktebene im Jahr 2021

HS-8-Steller

Anzahl der Einfuhrquellen	Anzahl der Produkte	Gesamtimport		Extra-EU-Import	
		Anteile an der Gesamtanzahl der Produkte	Anteile am Gesamtimportvolumen	Anzahl der Produkte	Anteile an der Gesamtanzahl der Produkte
1	493	5,5	0,2	82	1,1
2	446	5,0	2,4	140	1,9
3	418	4,7	0,5	188	2,5
4	408	4,6	0,2	233	3,2
5	432	4,8	0,6	303	4,1
6	393	4,4	0,6	283	3,8
7	347	3,9	2,1	282	3,8
8	294	3,3	0,9	252	3,4
9	307	3,4	1,1	271	3,7
10	274	3,1	1,0	255	3,5
Mehr als 10	5.102	57,2	90,5	5.084	69,0

Q: Eurostat (Comext).

Trotz der insgesamt niedrigen Abhängigkeit der EU 27 und österreichischer Importe gibt es Einzelfälle hoher Abhängigkeit, die ein Problem darstellen können. Beim Großteil der Produkte mit hoher Konzentration handelt es sich um Agrar- oder Lebensmittelprodukte, meist mit geschütztem Ursprung (Käse, Weine, Spirituosen usw.) oder spezielle Fischarten, die die Produktvielfalt erhöhen, aber leicht substituierbar sind. Als kritisch kann die Importabhängigkeit aber bei einzelnen chemischen Stoffen wie Chlorethylen, oder den wichtigen medizinischen Grundstoffen Anthrachion und Fenproporex, oder Vitamin B als aktiver pharmazeutischer Inhaltsstoff sowie beim Antibiotikum Chloramphenico gesehen werden (Kamin et al., 2021; Zenglein, 2020). Darüber hinaus zeigen sich kritische Abhängigkeiten bei wichtigen und als kritisch eingestuften Rohstoffen (vgl. Kapitel 3.3.1 weiter unten). Auch Österreich hat nur in begrenzten Einzelfällen eine hohe Importabhängigkeit von Extra-EU-Märkten. Der überwiegende Teil stammt aus dem EU-Binnenmarkt – insbesondere Deutschland. Klien et al. (2021) zeigen, dass dies auch für Schlüsseltechnologien sowie für medizinische Produkte der Fall ist, wenn man die starke Einbettung Österreichs in den europäischen Binnenmarkt berücksichtigt.

#### **3.1.4 Digitale Souveränität**

In den wirtschaftspolitischen Debatten wurde in den letzten Jahren vermehrt das Thema der digitalen Souveränität eines Staates und/oder der Europäischen Union diskutiert. Zuletzt hat das Thema durch geopolitische und pandemiebedingte Unterbrechungen globaler Wertschöpfungsketten neue Aktualität erhalten. Für Polt et al. (2021) ist der Ausgangspunkt der Souveränitätsdebatte der Kontrollverlust über Bereiche, wie Infrastruktur, Dienste, Komponenten oder Geräte, wenn diese nicht mehr zur Gänze der eigenen Kontrolle innerhalb der EU oder eines (Staats-)Gebietes unterliegen. Für eine digitale souveräne Wirtschaft sind die folgenden Aspekte zentral: Zum einen bedarf es der Verfügbarkeit von bzw. dem Zugang zu geeigneten digitalen Technologien und Daten. Dies wird u. a. dadurch sichergestellt, indem der Zugang zu diesen, auch in Krisenzeiten, abgesichert ist. Zum anderen ist der souveräne – d. h., selbstbestimmte, sichere und reflektierte – Umgang mit digitalen Technologien und Daten eine Voraussetzung für eine digital souveräne Wirtschaft (BMW, 2021).

Im Rahmen einer vom ZEW durchgeführten repräsentativen Unternehmensbefragung in der Informationswirtschaft und im Verarbeitenden Gewerbe werden teils erhebliche Abhängigkeiten zu Nicht-EU-Anbietern wahrgenommen: Über 80% der Unternehmen fühlen sich in mindestens einem der vorgegebenen Technologiefeldern von nicht-europäischen Anbietern etwas oder stark abhängig (BMW, 2021).

Bei den großen Technologieunternehmen ist die Dominanz von amerikanischen Unternehmen, wie Amazon, Alphabet, Microsoft und Apple, klar ersichtlich. Auch China hat eigene große Tech-Unternehmen (z. B. Tencent und Alibaba). Auch im Bereich künstliche Intelligenz und Daten hinkt Europa den USA und China hinterher<sup>64</sup>) und ist teils von deren Systemen abhängig (Weyerstraß et al., 2021). Bei Produkten für Cloud-Lösungen führen ebenfalls amerikanische

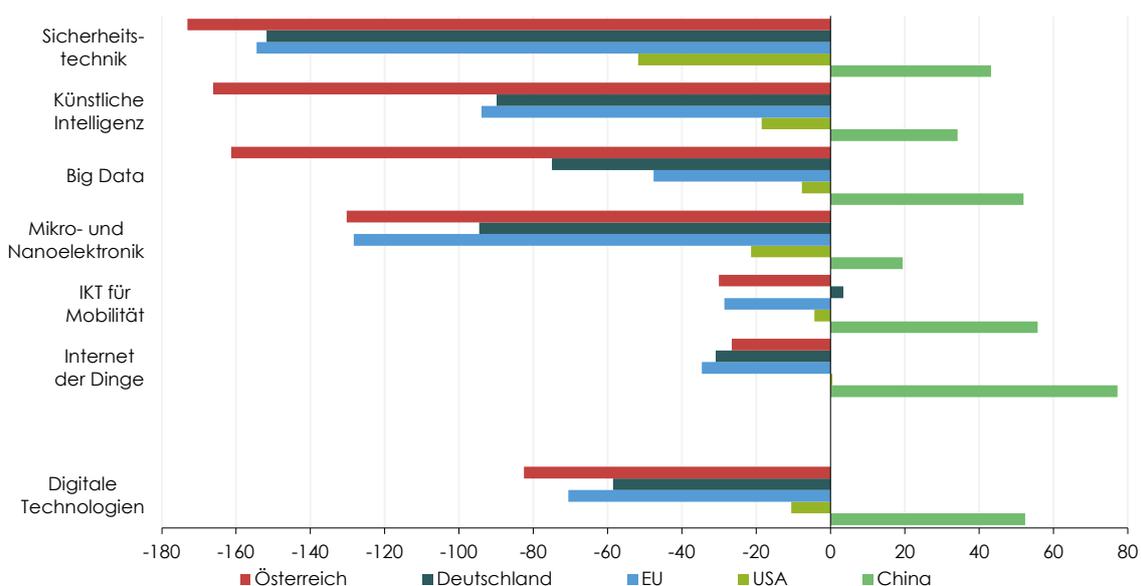
---

<sup>64</sup>) Eine positive Ausnahme, wo es auch in Europa gelang ein großes Technologieunternehmen aufzubauen, ist Spotify (Weyerstraß et al., 2021).

Unternehmen (aws, Azure, Google Cloud usw.) neben asiatischen Unternehmen (Alibaba Cloud, Tencent Cloud) den weltweiten Markt an.

Abbildung 3.5 zeigt die deutlichen Schwächen Europas und auch Österreichs in digitalen Technologien im internationalen Vergleich anhand von offenbaren komparativen Vorteilen auf. Dabei wird der Exportanteil von Produkten der jeweils dargestellten digitalen Schlüsseltechnologien in einem Land (oder einer Region) im Verhältnis zum Anteil der Produkte in dieser digitalen Technologie im Welthandel dargestellt<sup>65</sup>). Klar ersichtlich sind die komparativen Handelsnachteile Österreichs aber auch der EU im gesamten Bereich der digitalen Technologien. Besonders ausgeprägt sind die komparativen Nachteile Österreichs gemessen an diesem Indikator in den Einzeltechnologiebereichen Sicherheitstechnik, Künstliche Intelligenz und Big Data. Demgegenüber verzeichnet China in allen dargestellten digitalen Technologiebereichen ausgeprägte komparative Vorteile.

**Abbildung 3.5: Offenbarte komparative Vor- und Nachteile bei digitalen Technologien für ausgewählte Länder und Regionen 2017-2019**



Anmerkung: einschließlich Intra-EU-Exporte. Ein positiver Wert weist auf einen komparativen Vorteil, ein negativer Wert auf einen komparativen Nachteil hin.

Q: CEPII, BACI-Datenbank, WIFO-Berechnungen.

Im Kontext der Kommunikationsinfrastruktur ist die bestehende Abhängigkeit von Herstellern der 5G-Netz-Komponenten – insbesondere aus dem asiatischen Raum (Huawei, ZTE) – ein viel diskutiertes Thema. Die erheblichen Abhängigkeiten im Hardware- und Infrastrukturbereich zu nicht-europäischen Anbietern wird als kritisch eingestuft (BMW, 2021). Eine sichere und

<sup>65</sup>) Um die Werte graphisch besser darstellen zu können wird von diesem Verhältniswert noch der natürliche Logarithmus gebildet, sodass positive Wert auf einen komparativen Vorteil und negative Wert auf einen komparativen Nachteil hindeuten.

vertrauenswürdige kritische Infrastruktur wird als eine wichtige Dimension der digitalen Souveränität gesehen, daher wird gefordert, dass "ein Höchstmaß an Sicherheit einschließlich der Verfügbarkeit" von kritischer Infrastruktur gewährleistet sein muss (Bitkom, 2019)<sup>66</sup>). Da die neuen 5G Netze den Weg für eine Vielzahl neuer Produkte und Dienstleistungen ebnen, wie autonomes Fahren oder Industrial Internet of Things (IIoT), ist auch diese neue Infrastruktur für die EU von besonders großer strategischer Bedeutung.

Das ZEW-Fazit der Schwerpunktstudie digitale Souveränität für das BMWi (2021) lautete demnach, dass diese Abhängigkeiten der EU – insbesondere für Kommunikationsinfrastruktur, Cloud-Infrastrukturen und Mikrochips – künftig reduziert bzw. vermieden werden sollten.

Die Diskussion zur digitalen Souveränität mündete u.a. auch in einer Verordnung der Europäischen Kommission zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union ("FDI-Screening-Verordnung"; EU, 2019/452), bzw. dem in Österreich umgesetzten Investitionskontrollgesetz (InvKG). Einer der Hintergedanken dabei ist, kritische Infrastruktur gegebenenfalls vor Übernahmen aus außereuropäischen Ländern zu schützen.

Weiters verfolgt die EU bereits jetzt eine Strategie von Standardisierungs- und Regulierungsmaßnahmen, außerdem soll ein gemeinsamer europäischer Datenraum geschaffen werden (Weyerstraß et al., 2021). Auch bezüglich 5G-Sicherheit wurden seitens der Europäischen Kommission bereits Schritte eingeleitet, wie die Ausarbeitung einer "Toolbox zur 5G-Sicherheit", welche strategische und technische Maßnahmen zur Stärkung der Sicherheit ihrer 5G-Netze empfiehlt (European Commission, 2020a).

### **3.1.5 Technologische Souveränität**

Digitale Souveränität wird oft als Spezialfall der technologischen Souveränität verstanden. Auch das Thema der technologischen Souveränität hat in letzter Zeit in Europa große Aufmerksamkeit erregt. Auch hier bestehen Bedenken hinsichtlich der technologischen Abhängigkeit Europas sowie Österreichs. Durch die Erfahrungen der unterbrochenen Lieferketten während der Pandemie sowie der Verwerfungen basierend auf dem Russland Ukraine Konflikt werden Bestrebungen nach mehr Autonomie auch im Rahmen der technologischen Souveränität nun noch intensiver diskutiert. Edler et al. (2020) definieren als Technologiesouveränität die Fähigkeit eines Staates jene Technologien – welche als kritisch für Wohlfahrt, Wettbewerbsfähigkeit und staatliche Handlungsfähigkeit angesehen werden – entweder "selbst vorzuhalten und weiterentwickeln zu können", oder andererseits "ohne einseitige strukturelle Abhängigkeit von anderen Wirtschaftsräumen beziehen zu können". Gegeben der Aktualität behandelte auch der österreichische Rat für Forschung und Technologieentwicklung 2021 das Thema Technologiesouveränität. Mit seinen, im Folgenden angeführten, zehn Thesen zur Technologiesouveränität will er einen Dialog zur Entwicklung einer österreichischen Position anstoßen.

---

<sup>66</sup>) Bitkom (2019) versteht unter digitaler Souveränität "die Möglichkeit zur unabhängigen digitalen Selbstbestimmung, [...] eigene Gestaltungs- und Innovationsspielräume zu erhalten und einseitige Abhängigkeiten zu vermeiden".

Technologiesouveränität gemäß dem Rat für Forschung und Technologieentwicklung (Peneder et al., 2021)

1. braucht einen strategischen Umgang mit und nicht die Abkehr von Globalisierung,
2. ist auch mit Technologieentwicklung im Ausland zu erreichen,
3. ist Daten-/digitale Souveränität,
4. braucht Rohstoffsouveränität,
5. bedeutet technologiebasierte Resilienz in kommenden Krisen,
6. ist ein sicherheitspolitisches Thema,
7. bedarf eines breiten, konzertierten Politikmix,
8. bedarf einer genauen Abwägung der Chancen und Risiken für Nearshoring/Backshoring,
9. bedarf gut funktionierender und krisenresilienter internationaler und nationaler Technologietransferkanäle und,
10. braucht eine technologiesensitive Bildungspolitik.

Unter dem Punkt 5 führt der Rat für Forschung und Technologieentwicklung (Peneder et al., 2021) explizit an, dass sich Entscheidungen der technologischen Souveränität nicht nur von wirtschaftlichen, sondern auch von "Resilienzerwägungen in Bezug auf kritische Infrastrukturen und hoheitliche Staatsaufgaben leiten lassen muss". In Punkt 6 wird beim Schutz kritischer Infrastrukturen u. a. auch die digitale Infrastruktur explizit angeführt.

### **3.2 Strategisches industriepolitisches Ziel: Faire Wettbewerbsbedingungen in einem globalen Wirtschaftsraum als Grundlage für einen wettbewerbsfähigen und resilienten europäischen Binnenmarkt**

Kritische Rohstoffe, Technologien und Infrastruktur sind von entscheidender Bedeutung für die (zukünftige) wirtschaftliche Entwicklung von Wirtschaftsräumen<sup>67)</sup>. Ist ein entsprechender Zugriff auf kritische Rohstoffe und Technologien sowie eine hinreichende Abstützung auf kritische Infrastruktur durch die europäische Wirtschaft und Gesellschaft nicht in vollem Umfang unter fairen globalen Rahmenbedingungen gegeben, ist die wirtschaftliche Entwicklung nur eingeschränkt möglich und ein Verlust an Wettbewerbsfähigkeit ist die unausweichliche Konsequenz.

Investitionen in diese Technologiebereiche haben das Potenzial, die Wettbewerbsfähigkeit auf mikroökonomischer Ebene von Unternehmen sowie auf makroökonomischer Ebene von Wirtschaftsräumen zu steigern, die Beschäftigung zu erhöhen und ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu unterstützen. Durch das ihnen innewohnende Potenzial und ihre große Bedeutung für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung nehmen KETs/ATIs zusammen mit den kritischen Rohstoffen und der kritischen Infrastruktur Schlüsselfunktionen bei der Formulierung eines Konzepts der strategischen Autonomie ein. Nur wenn ein Wirtschaftsraum über einen gesicherten Zugriff auf kritische Technologien, Rohstoffe und Infrastruktur verfügt, können Wirtschaft und Gesellschaft an der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung in vollem Ausmaß partizipieren und ihr ökonomisches Potenzial entfalten.

Einer Stärkung der Resilienz unter Wahrung des antiprotektionistischen Kerns der europäischen Wirtschaftspolitik "als neuem Kompass für die EU-Politik" (European Commission, 2020h) kommt

---

<sup>67)</sup> Siehe dazu im Detail Kapitel 3.3.

bei der Formulierung eines Konzepts der (offenen) strategischen Autonomie (European Commission, 2021f) deshalb eine überragende Bedeutung zu.

Die EU ist eine der offensten Volkswirtschaften der Welt und ihre Mitgliedsländer zählen zu den Profiteuren der Globalisierung (vgl. Kapitel 2.3). Die EU zieht ein hohes Maß an Investitionen von ihren Handelspartnern in Drittländern an. Diese Offenheit scheint jedoch zunehmend durch Außenhandelspraktiken in Frage gestellt zu werden, die die gleichen Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen in der EU verzerren. Gleiche globale Wettbewerbsbedingungen (*global level playing field*) scheinen immer weniger gewährleistet zu sein (vgl. Kapitel 2.4.2).

Die EU tritt für offene internationale Märkte ein und hat sich verpflichtet, für (bestimmte) Waren und Dienstleistungen Marktzugang zum europäischen Binnenmarkt zu gewähren. Auf der anderen Seite haben viele europäische Unternehmen Schwierigkeiten, Zugang zu den Märkten von Nicht-EU-Ländern zu erhalten. Einige Handelspartner haben protektionistische oder diskriminierende Maßnahmen beibehalten oder eingeführt, von denen Unternehmen aus der EU betroffen sind. Subventionen, die Nicht-EU-Unternehmen von den Regierungen ihrer Heimatländer gewährt werden, unterliegen (bisher) nicht der EU-Beihilfenkontrolle und können sich hier zum Nachteil von EU-Unternehmen auswirken. Als Reaktion darauf ergreift die EU in mehreren Bereichen Maßnahmen, um gleiche globale Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten und die Marktchancen für europäische Unternehmen auf dem Weltmarkt zu erhöhen (vgl. Kapitel 2.7.4).

Die EU-Wettbewerbsregeln im Allgemeinen und der EU-Beihilfenrahmen im Besonderen spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung fairer Bedingungen für Unternehmen im Binnenmarkt. Subventionen durch Mitgliedstaaten unterliegen seit jeher den strengen EU-Beihilfavorschriften, um Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt zu vermeiden. Weder die USA noch China kennen eine mit dem EU-Beihilfenrahmen vergleichbare Beschränkung hinsichtlich der Gewährung von Subventionen. Staatliche Beihilfen, die von Nicht-EU-Regierungen an Unternehmen in der EU gewährt werden, scheinen zunehmend negative Auswirkungen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt zu haben, fallen aber nicht unter die EU-Beihilfenkontrolle. Es gibt eine wachsende Zahl von Fällen, in denen ausländische Subventionen offenbar die Übernahme von EU-Unternehmen erleichtert oder die Investitionsentscheidungen, die Markttätigkeit oder die Preispolitik ihrer Empfänger verzerrt haben oder die Ausschreibung im öffentlichen Beschaffungswesen zum Nachteil der nicht subventionierten Unternehmen verfälscht haben.

Vor diesem Hintergrund versucht die Europäischen Union Allianzen mit wichtigen strategischen Partnern (z. B. mit den USA und Japan) zu bilden, um diese Probleme auf multilateraler Ebene (WTO) zu adressieren. Über diese langfristigen wirtschaftsdiplomatischen Initiativen hinaus erscheint aber auch eine kurz- bis mittelfristig wirksame Aktualisierung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums der EU dringend geboten.

### 3.3 Handlungsoptionen und Instrumente

#### 3.3.1 Industriepolitische Fokalfpunkte eines Konzepts der strategischen Autonomie

Die Europäische Union steht – beschleunigt, aber nicht allein ursächlich getrieben von rezenten geoökonomischen Verwerfungen durch den militärischen Konflikt zwischen Russland und der Ukraine – vor zwei großen Herausforderungen: der fairen Gestaltung des globalen Wettbewerbs einerseits und andererseits der Notwendigkeit die Versorgung und Nutzung von Energie und Rohstoffen auf eine effiziente, ökologische und nachhaltige Grundlage zu stellen.

Investitionen in Forschung und Innovation sind unerlässlich, um diese Herausforderungen zu bewältigen und gleichzeitig dazu beizutragen Lösungen für gesellschaftliche Herausforderungen wie Gesundheit, Energie, Klima usw. zu entwickeln und einzusetzen. Kritische Rohstoffe, Schlüsseltechnologien, kritische Infrastruktur und Fachkräfte als kritische Humanressourcen bilden wesentliche industriepolitische Fokalfpunkte für die Entwicklung eines Konzepts der (offenen) strategischen Autonomie.

#### Kritische Rohstoffe

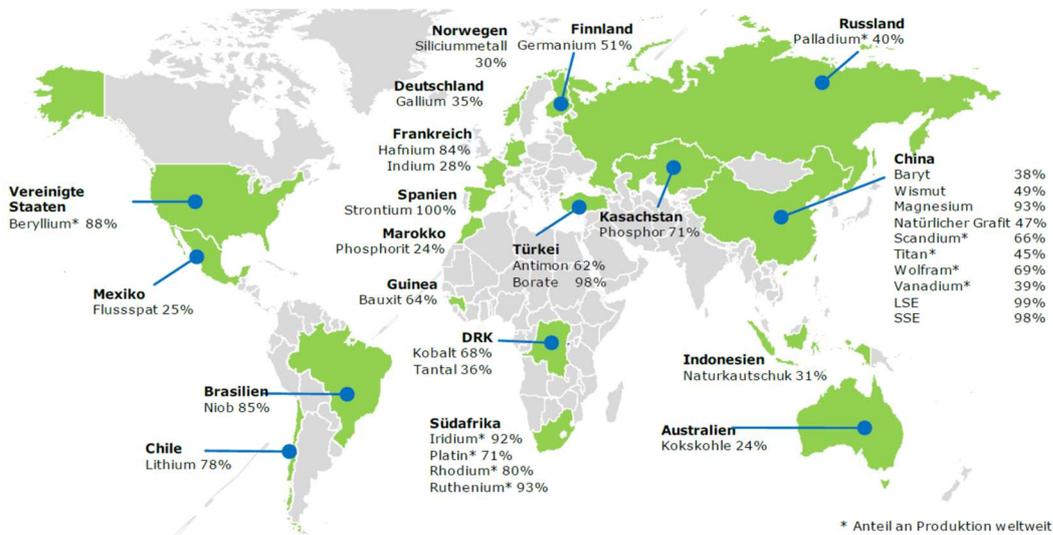
Kritische Rohstoffe stellen wesentliche Vorleistungen bei der Herstellung bzw. Bereitstellung von kritischen Produkten und/oder Technologien dar. Seit dem Jahr 2011 veröffentlicht die Europäische Kommission alle drei Jahre eine aktualisierte Liste von kritischen Rohstoffen<sup>68</sup>). Die Versorgung mit einer großen Anzahl von kritischen Rohstoffen ist stark auf wenige Länder, darunter auch politisch instabile und autoritäre Regime, konzentriert, was die Abhängigkeit der EU noch einmal substantiell verschärft (Abbildung 3.6). Eine besonders hohe Importabhängigkeit ergibt sich in der EU bei seltenen Erden und Magnesium in Bezug auf China, bei Borat aus der Türkei, Niobium aus Brasilien sowie Platin und vor allem den Metallen der Platingruppe Iridium, Rhodium und Ruthenium aus Südafrika. Bei der Versorgung mit Hafnium und Strontium ist die EU von einzelnen EU-Unternehmen abhängig (European Commission, 2020g).

Für drei als strategisch bedeutend eingestufte Sektoren (erneuerbare Energie, E-Mobilität und Luft- und Raumfahrt) wurde im Rahmen einer Zukunftsstudie (*Foresight Study*) für neun involvierte Technologiefelder insgesamt 25 Rohstoffe von der European Commission (2020f) hinsichtlich ihres Versorgungsrisikos analysiert. Demnach unterliegen seltene Erden (LREE, HREE) dem höchsten sowie Magnesium, Niob, Germanium, Borate und Skandium einem hohen Versorgungsrisiko (Abbildung 3.6).

---

<sup>68</sup>) Die aktuelle, aus dem Jahr 2020 stammende Liste, umfasst insgesamt 30 kritische Rohstoffe (in alphabetischer Reihenfolge): Antimon, Baryt, Bauxit, Beryllium, Borat, Flussspat, Gallium, Germanium, Graphit, Hafnium, Indium, Kobalt, Kokskohle, Lithium, Magnesium, Naturkautschuk, Niob, Platinmetalle, Phosphor, Phosphorit, Scandium, Seltene Erden (LREE, HREE), Siliziummetall, Strontium, Tantal, Titan, Vanadium, Wismut und Wolfram (European Commission, 2020g).

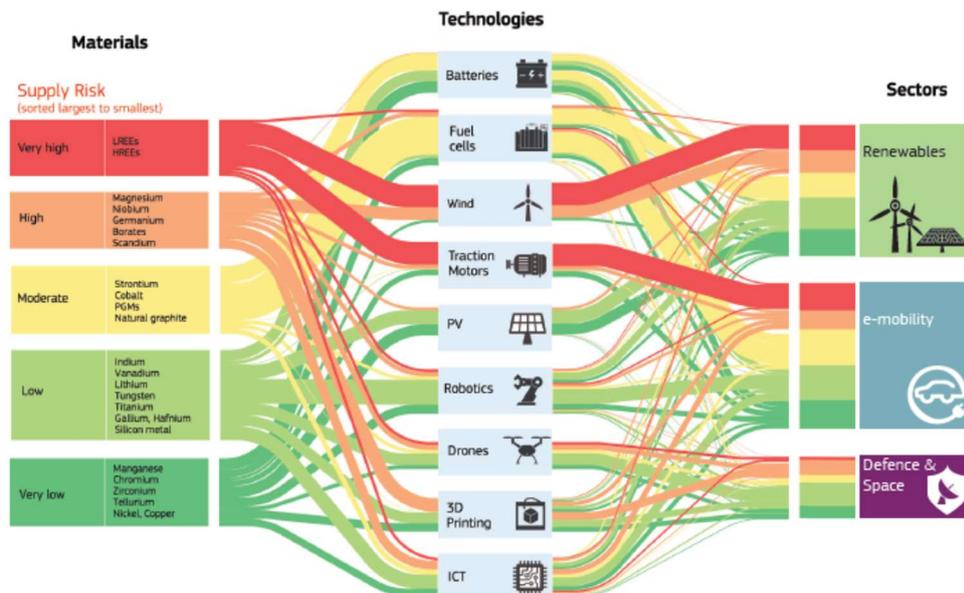
Abbildung 3.6: Lieferländer von kritischen Rohstoffen an die EU



Q: European Commission (2020f).

Insbesondere bei seltenen Erden sind die Lagerstätten auf einige wenige Länder konzentriert, wobei China diesbezüglich eine herausragende Stellung einnimmt (vgl. Kapitel 4.6). Damit haben diese Länder maßgeblichen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen und europäischen Industrie, da sie den Zugriff auf für kritische Technologien wichtige Ressourcen steuern können.

Abbildung 3.7: Kritische Rohstoffe, Technologien und strategische Wirtschaftssektoren



Q: European Commission (2020e).

### Schlüsseltechnologien

Als Ansatzpunkt für innovations- und industriepolitische Maßnahmen hat die Europäische Kommission bereits im Jahr 2009 sogenannte Schlüsseltechnologien (Key Enabling Technologies – KETs) identifiziert (European Commission, 2009). Unter KETs werden wissensintensive Querschnittstechnologien mit einer hohen FuE-Intensität, schnellen Innovationszyklen, hohen Investitionsausgaben und hochqualifizierter Beschäftigung verstanden (Übersicht 3.2). KETs ermöglichen Innovationen bei Prozessen, Gütern und Dienstleistungen in der gesamten Wirtschaft und sind von systemischer Relevanz. Sie sind als Querschnittstechnologien multidisziplinär und erstrecken sich über viele Technologiebereiche mit einem Trend zur Konvergenz und Integration. KETs unterstützen die Innovationsanstrengungen in vielen Wirtschaftssektoren in maßgeblichem Ausmaß.

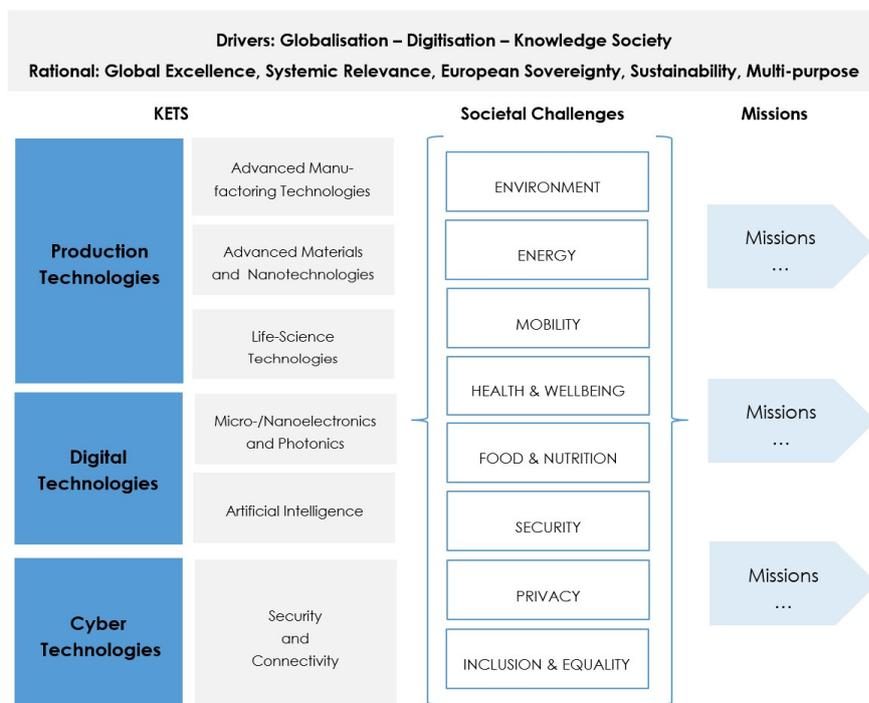
#### Übersicht 3.2: Key Enabling Technologies (KETs)

1. Fortgeschrittene Fertigungstechnologien	2. Fortgeschrittene Werkstoffe
3. Nanotechnologie	4. Mikro-/Nano-Elektronik
5. Industrielle Biotechnologie	6. Photonik

Q: European Commission (2009).

KETs sind die wesentlichen Technologiebausteine, welche die von der EU angestrebte globale Führungsposition in verschiedenen Branchen untermauern, insbesondere bei Produkten und Dienstleistungen mit hoher Wertschöpfung und hohem Technologieanteil (European Commission, 2017).

#### Abbildung 3.8: KETs 4.0



Q: European Commission (2018).

Nicht ganz ein Jahrzehnt später wurde eine Weiterentwicklung der Definition der KETs vorgeschlagen (European Commission, 2018), wobei unter dem, der digitalen Transformation Rechnung tragenden, Titel "KETs 4.0" hauptsächlich eine Restrukturierung der bisherigen Systematik – Zusammenfassung der KETs in drei Obergruppen "Produktionstechnologien", Digitaltechnologien" und "Cybertechnologien" – stattfand und bis auf zwei (marginale) Anpassungen die ursprünglichen KETs im Wesentlichen beibehalten wurden. Während die erste Anpassung die Ausweitung von der eng(er) gefassten "Biotechnologie" auf, die weiter gefassten "Lebenswissenschaften" betraf, wurden mit "Künstlicher Intelligenz" und "Digitale Sicherheit und Konnektivität" zwei neue Kategorien eingeführt (Abbildung 3.8).

In einem bisher letzten Schritt wurden das Konzept der *Key Enabling Technologies* (KETs) zu *Advanced Technologies for Industry* (ATI) weiterentwickelt (European Commission, 2020d).

ATIs stellen im Wesentlichen eine weitere Spezifizierung und stärkere Ausdifferenzierung der KETs dar, indem nunmehr 16 Spitzentechnologien explizit angesprochen werden (Übersicht 3.3).

### Übersicht 3.3: Spitzentechnologien im Rahmen der Advanced Technologies for Industry (ATI)

1	Fortschrittliche Werkstoffe	2	Fortschrittliche Fertigung	3	Künstliche Intelligenz
4	Augmented und Virtual Reality	5	Big Data	6	Blockchain
7	Cloud-Technologien	8	Konnektivität	9	Industrielle Biotechnologie
10	Internet der Dinge	11	Mikro- und Nanoelektronik	12	Mobilität
13	Nanotechnologie	14	Photonik	15	Robotik
16	Sicherheit				

Q: European Commission (2020d).

Gemäß den Vorstellungen der Europäischen Kommission könnten ATIs Prioritäten für die europäische Industriepolitik sein, weil sie Prozess-, Produkt- und Dienstleistungsinnovationen in der gesamten Wirtschaft ermöglichen und somit die industrielle Modernisierung und den Strukturwandel fördern.

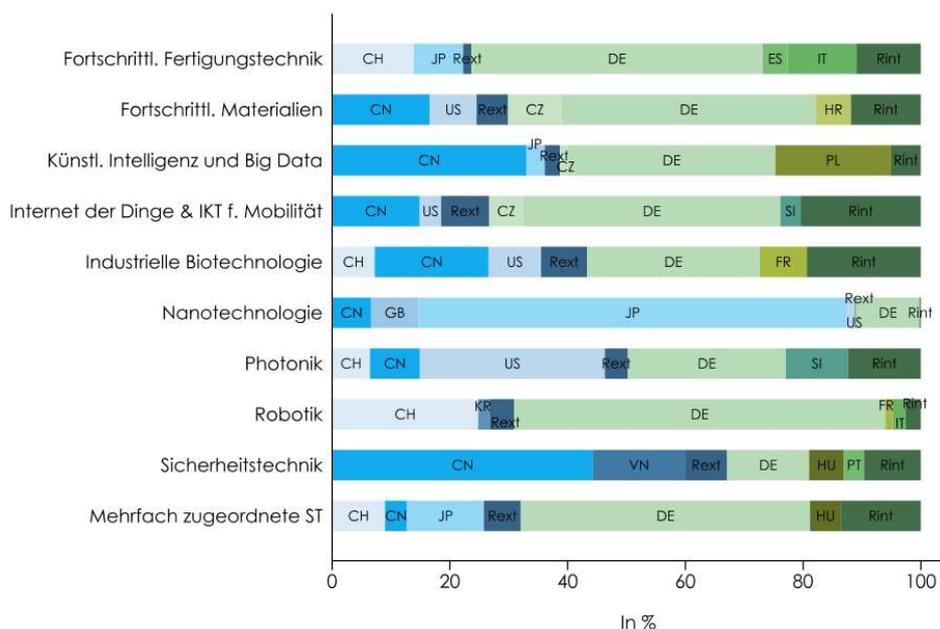
### Übersicht 3.4: Die 20 Schlüsseltechnologien mit den höchsten Werten des Gesamtindex zur Importabhängigkeit

HS Code	Bezeichnung	Schlüsseltechnologien nach Gütergruppen	GI – Importabhängigkeit
285290	Verbind., anorg./organ. v. Quecks., chem. uneinheitl.	Fortschrittll. Materialien	0,2286
900850	Stehbildwerfer, Vergröß./Verklein.app., fotografisch	Mehrfach zugeordnete ST	0,2025
845921	Bohrmasch. f. Metallbearbeitung ,numerisch gesteuert	Fortschrittll. Fertigungstechnik	0,1882
285210	Verbind., anorg./organ. v. Quecksilber, chem. einheitl.	Fortschrittll. Materialien	0,1749
284610	Cerverbindungen	Fortschrittll. Materialien	0,1730
847321	Teile, Zubehör f. elektr. Rechenmaschinen oa., ang.	Künstl. Intelligenz und Big Data	0,1665
850630	Quecksilberoxidelemente, Quecksilberoxidbatterien	Internet d. Dinge & IKT f. Mobilität	0,1536
292242	Glutaminsäure und ihre Salze	Industrielle Biotechnologie	0,1528
845961	Fräsmasch. f. d. Metallbearbeitung, num. gesteuert	Fortschrittll. Fertigungstechnik	0,1475
845951	Konsolfräsmasch. f. Metallbearb., numer. gesteuert	Fortschrittll. Fertigungstechnik	0,1473
540332	Game a. Viskose-Fil., Monofile<67 dtex, Dr>120/m	Fortschrittll. Materialien	0,1445
903281	Regler, hydraulisch oder pneumatisch	Fortschrittll. Fertigungstechnik	0,1430
292231	Amfepramon, Methadon, Normethadon u. ihre Salze	Industrielle Biotechnologie	0,1419
900140	Brillengläser aus Glas	Fortschrittll. Materialien	0,1395
846241	Lochstanz-, Ausklinkmasch. ua., num. gest., f. Metallb.	Fortschrittll. Fertigungstechnik	0,1383
900150	Brillengläser aus anderen Stoffen	Fortschrittll. Materialien	0,1381
291830	Carbonsäuren m. Aldehyd-/Ketonfunkt., Anhydride	Industrielle Biotechnologie	0,1378
851950	Telefonanrufbeantworter	Internet d. Dinge & IKT f. Mobilität	0,1375
291813	Salze und Ester der Weinsäure	Industrielle Biotechnologie	0,1353
380190	Zubereitungen a. Grundl. v. Grafit ua., in Platten oa.	Mehrfach zugeordnete ST	0,1267

Q: Klien et al. (2021).

Eine Analyse der österreichischen Importabhängigkeit (Klien et al., 2021) ergibt, dass nur für einen begrenzten Teil kritischer Produkte hohe Importabhängigkeiten gegenüber Extra-EU-Ländern bestehen. Speziell bei Schlüsseltechnologien entfallen nur knapp 10% des Wertes auf Güter mit einer hohen Importabhängigkeit. Übersicht 3.4 listet jene 20 Schlüsseltechnologien auf, welche gemessen am Gesamtindex der Importabhängigkeit die höchsten Werte aufweisen. Bei Schlüsseltechnologien ist China eines der Hauptimportländer außerhalb der EU 27 im Bereich der Sicherheitstechnik, der Künstlichen Intelligenz und Big Data, sowie der IKT für Mobilität und Internet der Dinge. Japan dominiert die österreichischen Zulieferungen im Bereich der Nanotechnologie. Produkte mit hoher Importabhängigkeit aus dem Bereich der Fertigungstechnik und Robotik werden mit hohem Anteil aus der Schweiz bezogen, Technologien aus der Gruppe der Photonik aus den USA (siehe Abbildung 3.9).

**Abbildung 3.9: Länderstruktur der Importe importabhängiger Produkte nach Technologieklassen, 2018**



Q: Klien et al. (2021).

Die Studie Klien et al. (2021) liefert weiters – u. a. mittels einer Analyse der Komplementarität einzelner Produkte zum österreichischen Produktions- und Innovationssystem – eine Einschätzung, ob gewisse Produkte mit hohen bestehenden Abhängigkeiten auch in Österreich gefertigt werden könnten. Die Ergebnisse eines errechneten Gesamtindex zum Industriepotenzial einzelner Produkte zeigen, dass diese bei Produkten der künstlichen Intelligenz und Big Data am höchsten ist. Daher leitet Klien et al. (2021) daraus die Empfehlung ab, dass in der Technologie- und Standortpolitik Augenmerk auf diese Technologiefelder gelegt werden soll.

### **Kritische Infrastruktur**

Strategische Autonomie erfordert auch den uneingeschränkten Zugriff auf kritische Infrastruktur, die das Rückgrat für Wirtschaft und Gesellschaft darstellt und damit zu einem der wesentlichsten Standortfaktoren mutiert.

Die Europäische Kommission hat mit der Verordnung (EU) 2019/452 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union ("FDI-Screening-Verordnung"), ABl. Nr. L 79 vom 21.3.2019 einen Mechanismus entwickelt, der Beteiligungen durch Nicht-EU-Ausländer an Unternehmen, die im Bereich kritische Infrastruktur tätig sind, an eine Genehmigung koppelt. Diese Genehmigung fällt in die Zuständigkeit der EU-Mitgliedsstaaten und wurde von Österreich durch das Investitionskontrollgesetz (InvKG) implementiert.

Als "kritisch" sind gemäß InvKG Infrastrukturen, Technologien und Ressourcen anzusehen, die eine wesentliche Bedeutung für die Aufrechterhaltung wichtiger gesellschaftlicher Funktionen haben, weil deren Störung, Zerstörung, Ausfall oder Verlust schwerwiegende Auswirkungen auf die Gesundheit, Sicherheit oder das wirtschaftliche und soziale Wohl der Bevölkerung bzw. das effektive Funktionieren von staatlichen Einrichtungen haben würde. Darunter fallen jedenfalls kritische Infrastrukturen im Bereich der Netzwerkindustrien Energie und Telekommunikation. Explizit im InvKG genannt sind diesbezüglich als "besonders sensible Bereiche" (mit verschärften Genehmigungsvoraussetzungen) das Betreiben kritischer Energieinfrastruktur (Anlage 1 Z 2) sowie das Betreiben kritischer digitaler Infrastruktur, insbesondere von 5G Infrastruktur (Anlage 1 Z 3).

### **3.3.2 Bausteine einer strategischen europäischen Industriepolitik**

#### **Aktualisierung des wettbewerbs- und industriepolitischen Instrumentariums**

Der EU stehen Instrumente zur Verfügung, um einige der Verzerrungen zu adressieren, die durch ausländische Subventionen verursacht werden, die von Nicht-EU-Regierungen an Unternehmen gewährt werden, die in die EU exportieren. Die vorhandenen Instrumente deckten aber bislang nicht alle möglichen Verzerrungen, die durch wettbewerbsverzerrende Drittstaatssubventionen verursacht werden, ab.

Der Europäische Rat beauftragte deshalb die Kommission in seinen Schlussfolgerungen der Tagung vom 21./22. März 2019 neue Instrumente zu ermitteln, um die verzerrenden Auswirkungen ausländischer Subventionen auf den Binnenmarkt anzugehen. Die Europäische Kommission hat daraufhin am 17. Juni 2020 ein Weißbuch veröffentlicht, das sich mit den wettbewerbsverzerrenden Wirkungen ausländischer Subventionen im Binnenmarkt befasst. Bis zum 23. September 2020 wurde eine öffentliche Konsultation durchgeführt, um die Kommission bei ihren Vorbereitungen für einen Gesetzesvorschlag in diesem Bereich zu unterstützen. Als Ergebnis dieser Initiative wurde schließlich am 5. Mai 2021 seitens der Kommission eine neue Verordnung gegen Verzerrungen im Binnenmarkt durch Subventionen aus Drittstaaten vorgeschlagen<sup>69)</sup>.

---

<sup>69)</sup> Für Details zum Anti-Subventionsinstrument siehe den Abschnitt "Staatliche Beihilfen" weiter unten.

Mit dieser neuen Verordnung soll in Zukunft unterbunden werden, dass die Gewährung von Subventionen durch Nicht-EU-Staaten derzeit weitgehend unkontrolliert erfolgt, während zugleich Subventionen der Mitgliedstaaten einer strengen Kontrolle unterliegen. Mit dem neuen Instrument sollen drittstaatliche Subventionen, die Verzerrungen verursachen und dem fairen Wettbewerb im Binnenmarkt zuwiderlaufen, wirksam adressiert werden. Dadurch weitet die Kommission ihre Beihilfenkontrolle auf Drittstaaten aus, wenn von diesen gewährten Subventionen (negative) Auswirkungen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt zeitigen. Damit wird eine Angleichung an die Fusionskontrolle vollzogen, wo es bereits seit langem üblich ist auch eine Beurteilung von Unternehmenszusammenschlüssen in Drittstaaten auf ihre wettbewerblchen Auswirkungen auf den Binnenmarkt zu untersuchen (und ggf. zu untersagen).

Indem damit ein fairer und wettbewerbsfähiger Binnenmarkt unter globalisierten Rahmenbedingungen gefördert wird und damit die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Entwicklung der europäischen Industrie geschaffen wird, stellt die auf diese Weise ausgedehnte Beihilfenkontrolle einen wesentlichen Bestandteil der ebenfalls am 5 Mai 2021 aktualisierten Industriestrategie der EU dar. Trotz der (weitgehend) unbestrittenen Beibehaltung der antiprotektionistischen Grundhaltung der europäischen Wirtschaftspolitik im Allgemeinen und der Wettbewerbsorientierung des EU-Beihilfenrahmens im Besonderen eröffnen sich vielfältige Spielräume. Diese könnten durch die Implementierung einer intelligenten marktorientierten europäischen Industriepolitik neuen Zuschnitts einerseits und durch eine zeitgemäße Anpassung der Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission auf der Grundlage des bestehenden bzw. eines adaptierten Rechtsrahmens andererseits genutzt werden. Faire Wettbewerbsbedingungen sind nicht nur innerhalb des europäischen Binnenmarktes, sondern auch auf dem Weltmarkt nachhaltig zu gewährleisten. Dieses *double level playing field* stellt den Schlüssel zu einer prosperierenden, in den Weltmarkt eingebetteten, EU für die Zukunft dar (Böheim et al., 2022).

Die größten diesbezüglichen Herausforderungen ergeben sich aus den industriepolitischen Initiativen der Volksrepublik China und den Vereinigten Staaten von Amerika (USA), an denen sich eine europäische Industriepolitik orientieren muss.

### **Industriepolitik im globalen Maßstab**

Die wirtschaftspolitischen Initiativen "Made in China 2025" (MIC25) sowie "Make America great again!" (MAGA), "America first!" (AF) und "Buy American" (BA) zeigen, dass zwei der bedeutendsten Wirtschaftsmächte der Welt sehr offensiv und durchaus eigennützig agieren, wenn es um die Durchsetzung ihrer politischen und wirtschaftlichen Interessen geht. Dem hatte Europa bisher wenig Gleichwertiges entgegenzusetzen. Das lag einerseits in der Organisationsstruktur der Europäischen Union als Vereinigung souveräner Nationalstaaten, die ihre Wirtschafts- und Finanzpolitik trotz Eingliederung in die EU (noch immer) in einem hohen Maße autonom verfolgen (können), begründet sowie auch andererseits in der grundsätzlichen Ausrichtung der EU als antiprotektionistischer und wettbewerbsorientierter Binnenmarkt. Die Wettbewerbspolitik gehört zu den wenigen Politikbereichen, die per Verfassungsstatus (normiert in den europäischen Verträgen) in den Aufgabenbereich der Europäischen Union fällt. Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt werden von der Europäischen Kommission entschlossen bekämpft. Industriepolitische Überlegungen spielten in der Vergangenheit eine vergleichsweise untergeordnete Rolle. Weder China noch die USA werden bei der Verfolgung ihrer

industriepolitischen Ambitionen von einem vergleichbaren Rechtsrahmen, inklusive Verbot wettbewerbsverzerrender Subventionen, gebremst.

## China

MIC25 ist eine Initiative, die darauf abzielt, China als globale Weltwirtschaftsmacht in der Hochtechnologie zu etablieren (ISDP, 2018). Ziel ist es, China von der verlängerten Werkbank als Billigproduzent von einfachen Produkten zu einem Produzenten von anspruchsvollen Produkten weiterzuentwickeln und als Entwickler im Hochtechnologiebereich zu positionieren. Die Abhängigkeit von ausländischen Technologieimporten soll reduziert werden, indem stark in eigene Innovationen und Schlüsselindustrien investiert wird. Es sollen chinesische Unternehmen geschaffen werden, die global konkurrenzfähig sind. China sieht MIC 2025 als Chance sich vollständig in die globale Wertschöpfungskette zu integrieren und effektiver mit den Industrieländern zu kooperieren und auf Augenhöhe zu konkurrieren.

MIC25 geht weit über die Vorläuferinitiative "Strategic Emerging Industries" (SEI) aus dem Jahr 2006 hinaus (Naughton, 2021). SEI ist eine enger gefasste, staatlich gesteuerte, Initiative, die eine regulatorische Kontrolle über ausländische Investitionen in den strategischen Industrien, Fusionen, Joint Ventures, den Zugang zu ausländischem geistigem Eigentum und Vereinbarungen zwischen der Regierung und ausländischen Unternehmen vorsieht, damit strategische Vermögenswerte in China oder unter Kontrolle eines chinesischen Unternehmens bleiben.

MIC25 ist breiter angelegt und umfasst als strategische Ansatzpunkte "4 Treiber" und "10 Schlüsselsektoren" (Abbildung 3.10), zielt auf den gesamten Herstellungsprozess und nicht nur auf technologische Innovationen ab, fördert auch traditionelle Industrien und Dienstleistungen und führt spezifische Maßnahmen für Innovation, Qualität, intelligente Fertigung und ökologische Produktion ein. Die chinesische Industriepolitik widersteht einer planwirtschaftlichen Identifikation von "vielversprechenden" Technologien und Industrien ("picking the winners") durch den Staat. Stattdessen überlässt MIC2025 die Auswahl der Technologiefelder und Unternehmen den Kräften des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs<sup>70)</sup>. Die industriepolitische Unterstützung seitens des chinesischen Staates setzt erst nach erfolgter marktwirtschaftlicher Selektion ein, dann aber umso intensiver. Diesbezüglich ist MIC25 eindeutig von der deutschen "Industrie 4.0" Strategie inspiriert und eine deutliche Abkehr von der stärker planwirtschaftlich orchestrierten SEI.

---

<sup>70)</sup> Wettbewerb ist der zentrale Allokationsmechanismus einer Marktwirtschaft. Wettbewerb vollzieht sich in einer Marktwirtschaft als "Prozess der schöpferischen Zerstörung" (Schumpeter, 1942) und kann als kontinuierliches "Such- und Entdeckungsverfahren" (Hayek, 1968) nach Innovationen interpretiert werden. Wettbewerb stellt sicher, dass die Produzenten zur kontinuierlichen Anpassung ihrer Produkte an die sich laufend ändernden Präferenzen der Konsumenten gezwungen werden. Bestehende Produkte und Prozesse werden durch Innovationen, die der Nachfrage besser entsprechen, aus dem Markt gedrängt.

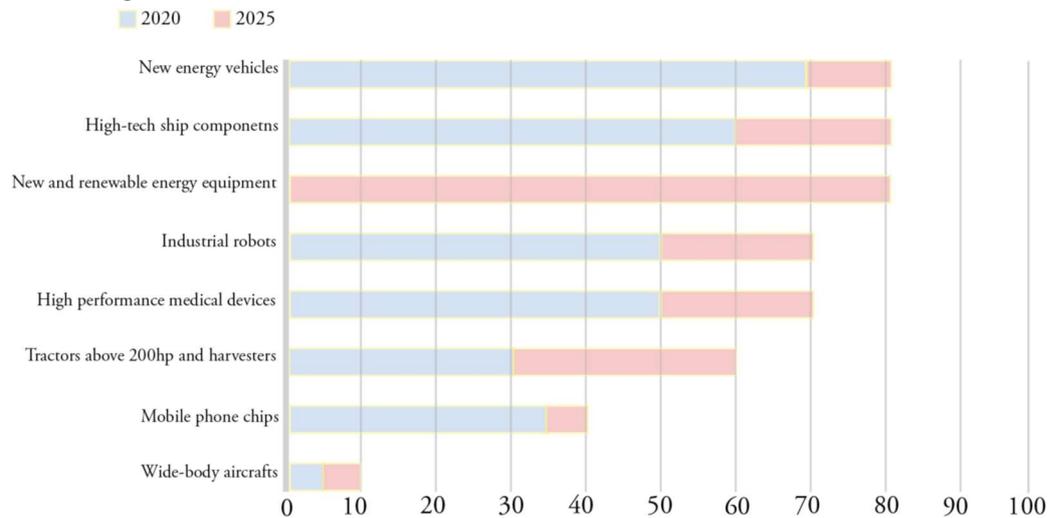
Abbildung 3.10: Made in China 2025: Treiber und Schlüsselsektoren



Q: ISDP (2018).

Die Schlüsselsektoren sind mit ambitionierten Zielen, den inländischen Marktanteil der chinesischen Anbieter betreffend, unterlegt (Abbildung 3.11) und die Zielerreichung wird mit einem multidimensionalen Indikatorenset gemessen (Abbildung 3.12). Um diese Ziele zu erreichen werden Regularien und Standards für Schlüsselindustrien eingesetzt, die potenziell die ausländische Konkurrenz in China einschränken. Gleichzeitig wird von westlichen Unternehmen eine weitgehende Offenlegung ihres geistigen Eigentums und Zugang zu ihrer Technologie verlangt, wenn sie am chinesischen Markt aktiv werden wollen. Test- und Zertifizierungssysteme werden eingeführt, um die Qualität von Produkten zu erhöhen, damit sie internationalen Maßstäben in allen Schlüsselindustrien entsprechen und um, von medizinischen Patenten bis zum Kraftstoffverbrauch, am Weltmarkt konkurrenzfähig zu sein.

Abbildung 3.11: Made in China 2025: Zielmarktanteile chinesischer Unternehmen



Q: ISDP (2018).

Um angebotsseitige Maßnahmen zu implementieren, damit Unternehmen ihre Fertigungsprozesse besser entwickeln können, arbeiten Zentral- und Regionalregierungen sowie staatliche Einrichtungen koordiniert zusammen. Dazu gehört die Errichtung von 40 nationalen und 48 regionalen Innovationszentren bis zum Jahr 2025, um Partnerschaften und Innovationen zu erleichtern. Umfassende staatliche Subventionsprogramme stellen einen privilegierten Zugang zu (fast) unbeschränkten Finanzmitteln sicher. Staatliche Banken dienen als Drehscheibe für Subventionen, zinsgünstige Darlehen und Anleihen, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen. Verschiedene Agenturen und Fonds bieten auch direkte finanzielle Unterstützung an. Zum Beispiel stehen 3 Mrd. \$ aus dem *Advanced Manufacturing Fund* zur Verfügung, um die Technologie in Schlüsselindustrien zu verbessern, während der *National Integrated Circuit Fund* Zugriff auf 21 Mrd. \$ hat. Die Finanzierung ist an die Verwendung von geistigem Eigentum, das sich im Besitz chinesischer Unternehmen befindet, gekoppelt, um Unternehmen dazu zu bewegen ausländisches geistiges Eigentum sukzessive zu ersetzen. Eine Prüfung, ob diese vielfältigen staatlichen Unterstützungsleistungen den Wettbewerb verzerren, findet nicht statt (ISDP, 2018).

Der industriepolitische Ansatz von China lässt sich demnach folgendermaßen zusammenfassen: Seitens des Staates werden industriepolitische Ziele vorgegeben, die durch Ausnützung der Marktkräfte und unter massivem Mitteleinsatz (fast) ohne Berücksichtigung der Kosten ("whatever it takes") konsequent verfolgt werden.

**Abbildung 3.12: Made in China 2025: Indikatoren zur Erfolgsmessung**

Category	Manufacturing Transformation KPI	2015	2025
Innovation Capability	1. R&D cost / revenue / (%)	0.95	1.68
	2. Patents / billion RMB of revenue (#)	0.44	1.10
Quality & Value	3. Manufacturing quality competitiveness (index)	83.5	85.5
	4. Manufacturing value-added increase over 2015 (%)	-	4
	5. Average annual labor productivity growth (%)	-	6.5
IT & Industry Integration	6. Broadband penetration (%)	50	82
	7. Digital R&D and design tool penetration (%)	58	84
	8. Key process control rate (%)	33	64
Green Industry	9. Energy decrease over 2015 / industrial value add (%)	-	34
	10. CO <sup>2</sup> decrease over 2015 / industrial value add (%)	-	40
	11. Water use decrease over 2015 / industrial value add (%)	-	41
	12. Industrial solid wastes utilization ratio (%)	65	79

Q: ISDP (2018).

### USA

Während mit dem kommunistischen China ganz selbstverständlich Staatseingriffe in den Wirtschaftsprozess assoziiert werden, genießt die USA gemeinhin den Ruf eines (wirtschafts)liberalen Landes, dessen oberste Werte wie Freiheit und Demokratie mit Staatseingriffen in die Wirtschaft kaum kompatibel erscheinen. Aus dieser vereinfachten Zuschreibung eine generelle Ablehnung von Industriepolitik in den USA abzuleiten, wäre allerdings grundlegend falsch.

Die Vereinigten Staaten stellen hinsichtlich ihrer (Einstellung zur) Industriepolitik nämlich ein bemerkenswertes Paradoxon dar. Einerseits wurde der öffentliche politische Diskurs in den USA lange Zeit vom Narrativ der "Marktfundamentalisten" dominiert, der seine Akzeptanz aus der reibungslosen Wirkung von "Marktkräften" gepaart mit den gesellschaftlichen Werten wie "Freiheit", "Demokratie" und "Leistungsgesellschaft" und der Limitierung von "staatlichen Eingriffen" assoziiert mit den Begriffen "Nanny State", "wirtschaftlicher Sklerose" und dem "Weg zur Knechtschaft" (Hajek), bezieht. In den USA wurde der Einsatz industriepolitischer Maßnahmen deshalb während des größten Teils des zwanzigsten Jahrhunderts zwar durchaus mit Argwohn betrachtet – und dabei die Tatsache ignoriert, dass protektionistische Zölle dazu beitrugen, Amerikas industrielles Wachstum im neunzehnten und frühen zwanzigsten Jahrhundert anzukurbeln, bis die Vereinigten Staaten schließlich die dominierende globale Industriemacht wurden. Andererseits wurde aber von (fast) allen US-Regierungen, sowohl republikanischer als auch demokratischer Provenienz, tatsächlich immer viel mehr Industriepolitik betrieben, als dieses Narrativ impliziert (Herman, 2019).

Die USA stützen sich bei der Umsetzung ihrer industriepolitischen Vorhaben – anders als die EU – sehr stark auf den militärisch-industriellen Komplex und dessen Netzwerkeffekte. Als Drehscheibe dient die *Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA)*, die als

nachgelagerte Behörde des Verteidigungsministeriums Forschungsprojekte für die US-Streitkräfte durchführt<sup>71)</sup>. Bereits in den 1970er-Jahren kanalisierte die DARPA substantielle Finanzmittel an die Stanford University, die University of California in Berkeley und das Lawrence Livermore National Laboratory. Zusammen mit private Spin-off-Unternehmen wurde damit der Grundstein dafür gelegt, dass sich das nahegelegene Silicon Valley zum globalen Zentrum für Innovationen im Bereich der Computertechnik entwickeln konnte. Unterstützt wurde diese Entwicklung später auch durch die Gründung des Advanced Technology Programs (ATP), das als ziviles Gegenstück zur DARPA fortschrittliche Technologien, die (noch) keine ausreichende private Finanzierung am Markt bekamen, gegründet wurde.

Eine der wichtigsten Initiativen der DARPA (zusammen mit dem amerikanischen Verband der Halbleiterindustrie) war die Gründung von SEMATECH (Semiconductor Manufacturing Technology), einem gemeinnützigen Konsortium, das Forschung und Entwicklung betreibt, um die Entwicklung und Fertigung von Computerchips voranzutreiben. SEMATECH wurde Mitte der 1980er-Jahre als Reaktion auf das weitgehende Verschwinden amerikanischer Unternehmen, die in der Lage waren, die für die Herstellung von Halbleitern der neuesten Generation erforderlichen Anlagen herzustellen, gegründet. Die Halbleiterindustrie war zu diesem Zeitpunkt von japanischen Unternehmen dominiert, die Geräte der neuesten Generation sechs Monate lang für "Tests" durch japanische Halbleiterhersteller zurückhielten, was letzteren einen starken Wettbewerbsvorteil gegenüber amerikanischen Konkurrenten verschaffte. DARPA und der Verband der Halbleiterindustrie überzeugten die bedeutendsten amerikanischen Halbleiterhersteller ein Konsortium zu bilden, um ihre Forschungs- und Produktionskapazitäten zu bündeln und wieder in die Entwicklung und Produktion von fortschrittlichen Halbleiteranlagen einzusteigen. Das Verteidigungsministerium (als strategische Eigentümerin von DARPA) finanzierte die ersten fünf Jahre. Es wurde jedoch den Unternehmen überlassen, wie sie sich bei SEMATECH einbringen. Da die Halbleiterindustrie in dieser Zeit florierte, mochten manche Halbleiterproduzenten den Nutzen dieser Initiative (nicht gleich) erkennen und verfolgten individuelle Unternehmensziele. Die Startphase von SEMATECH war deshalb mehr von Konkurrenz als (intendierter) Kooperation gekennzeichnet. Nach der Überwindung dieser Anfangsschwierigkeiten konnte sich SEMATECH aber gut etablieren und sich DARPA aus der Finanzierung gänzlich zurückziehen (Wade, 2014). Weiters wurden von der DARPA wichtige nachhaltige technologische Innovationen in Form von "general purpose technologies", wie dem *World Wide Web (WWW)* oder dem *Global Positioning System (GPS)*, angestoßen. Das Jahresbudget (2021) der DARPA liegt bei ca. 3,5 Mrd. \$<sup>72)</sup>.

Um die DARPA herum sind einige weitere staatliche Agenturen mit einer Vielzahl von Förderungsschwerpunkten gegründet worden. Auf bundesstaatlicher Ebene sind insbesondere die National Institutes of Health (NIH), das National Institute of Standards and Technology (NIST), die Small Business Administration (SBA) und die National Science Foundation (NSF) zu nennen. Die USA setzen bei ihrer Förderstrategie vor allem auf Netzwerkeffekte zwischen Unternehmen, Wissenschaftlern, Ingenieuren, Risikokapitalgebern und Universitäten, verzichten aber (überraschenderweise) weitgehend auf eine Koordinierung der Förderträger, denen ein hoher

---

<sup>71)</sup> Zur Forcierung der zivil-militärischen Zusammenarbeit in Europa böte sich die Weiterentwicklung der European Defense Agency (EDA) in Richtung einer "europäischen DARPA" an.

<sup>72)</sup> <https://www.darpa.mil/about-us/budget>.

operativer Freiraum eingeräumt wird. Zum Beispiel organisiert das NIST Manufacturing Extension Partnerships (MEPs) um lokale Unternehmen in Sachen Fertigung zu beraten. Die SBA vergibt Zuschüsse für Small Business Innovation Research (SBIR). Bundesbehörden mit großen Forschungsbudgets (wie die NIH und das Energieministerium) sind verpflichtet, 2,5 Prozent der Zuschüsse an die SBA zu vergeben, die ihrerseits etwa 5.000 Zuschüsse an 1.500 kleine Unternehmen pro Jahr verteilt. Diese Zuschüsse sind besonders wichtig um eine Brücke zwischen Universität und Wirtschaft über "spin-offs" zu schlagen (Wade, 2014).

Der massive Einsatz von Subventionen steht in den Vereinigten Staaten in eklatantem Gegensatz zur (unterdrückten) öffentlichen Diskussion darüber. Während Industriepolitik über weite Strecken sowohl von der US-amerikanischen Politik als auch von den Medien und der Wissenschaft weitgehend ignoriert wurde, fand diese wie oben dargestellt im Hintergrund einfach statt. Während in der theoretischen und öffentlichen Debatte der Narrativ der freien Märkte gepflegt wurde, ließ man die staatlichen Agenturen weitgehend unbeeinflusst ihre industriepolitischen Initiativen verfolgen. Die positiven Effekte dieses massiven, über Jahrzehnte laufenden, Subventionseinsatzes wurden von der Politik gerne "mitgenommen", gesprochen wurde darüber jedoch wenig, da es einfach nicht zum (öffentlich kommunizierten) Selbstverständnis der USA als (markt)liberale Demokratie passt(e). Dieser Schein sollte um jeden Preis gewahrt bleiben.

Eine gewisse Distanzierung von dieser Doktrin, die mit dem Slogan "Marktwirtschaftliches Wasser predigen, aber heimlich industriepolitischen Wein trinken" zusammengefasst werden könnte, ging mit dem (unaufhaltsamen) Aufstieg von China, dessen rascher Entwicklung hin zur Industrialisation und der zunehmenden Marginalisierung des "Washington Consensus" einher. Seit die Administration Trump "Make America great again!" (MAGA) und "America first!" (AF) in den öffentlichen Diskurs einbrachte und damit nicht nur im republikanischen (Rubio, 2019), sondern auch zunehmend im demokratischen Lager (Warren, 2019) salonfähig machte, ist eine nationale Industriepolitik (auch in der Öffentlichkeit) der USA kein absolutes Tabuthema mehr. Wie der *American Jobs Plan* zeigt, wird auch von der Administration Biden Industriepolitik als wichtiges strategisches Mittel zur Stärkung von Wachstum, Beschäftigung und internationaler Wettbewerbsfähigkeit der USA gesehen<sup>73</sup>).

### **Europäische Champions**

Ausgehend von der seitens der Europäischen Kommission verfügten Untersagung des Zusammenschlusses der Eisenbahntechnologiesparten von Siemens (DE) und Alstom (FR) hat sich eine lebhaft diskutierte Diskussion über den Stellenwert von europäischen Schlüsselunternehmen ("European Champions") entwickelt.

Ziel dieser angestrebten Fusion war die Etablierung eines europäischen Großunternehmens, das auf den Weltmärkten mit den Mitbewerbern – konkret insbesondere mit dem chinesischen Staatsunternehmen CRRC – auf Augenhöhe konkurrieren hätte können. Jedenfalls war intendiert mit diesem "europäischen Champion" ein Gegengewicht zum erwarteten Markteintritt

---

<sup>73</sup>) <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2021-03-31/biden-jobs-plan-would-be-a-new-kind-of-u-s-industrial-policy>.

von CRRC in Europa zu bilden. Die Kommission hat die Fusion schließlich mit der Begründung untersagt, dass es durch diesen Unternehmenszusammenschluss in einigen relevanten Produktmärkten (Hochgeschwindigkeitszüge, Signaltechnik) zu einer substantziellen Beeinträchtigung des Wettbewerbs auf dem europäischen Binnenmarkt zum Nachteil der Verbraucher gekommen wäre.

Die (akademische) Industrieökonomie, auf die sich die Wettbewerbspolitik im Allgemeinen und die Europäische Kommission bei ihren Entscheidungen im Besonderen abstützt, steht nicht zuletzt auch aufgrund der durchwachsenen empirischen Evidenz aus der Vergangenheit, die reich an veritablen Misserfolgsgeschichten ist, der Förderung von 'nationalen Champions' im Sinne eines staatlichen Selektionsprozesses ("picking-the-winners") grundsätzlich äußerst skeptisch gegenüber. Begründet wird diese ablehnende Haltung u.a. mit potenziell schädlichen Effekten auf die statische und dynamische Wettbewerbsfähigkeit des (fusionierten) Unternehmens und einer (unvermeidlichen) "Politisierung der Fusionskontrolle", wenn nicht der Markt, sondern die Politik über Unternehmensstrukturen entscheidet. Im Kontext des europäischen Binnenmarktes würden davon tendenziell wohl eher größere Mitgliedsstaaten mit entsprechender Industriestruktur wie Deutschland und Frankreich (wie bspw. im Fall Siemens/Alstom dokumentiert) profitieren, weil sie mehr politisches Gewicht in die Waagschale werfen und damit den Entscheidungsprozess in ihrem Sinne beeinflussen können.

Bei der konkreten Entscheidung im Fall Siemens/Alstom wurde – aus der Sicht der Europäischen Kommission zu Unrecht, weil sie die beiden wesentlichsten Gegenargumente ausreichend gewürdigt haben – kritisiert, dass der geographisch relevante Markt zu eng abgegrenzt wurde. Statt des europäischen Binnenmarktes hätte, vor dem Hintergrund der chinesischen Konkurrenz, der Weltmarkt herangezogen werden müssen. Darüber hinaus wurde ins Treffen geführt, dass die (zu) einseitige Fokussierung auf den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt keinen Raum für eine – aus Sicht der Kritiker dringend gebotene – industriepolitischen Reaktion Europas auf einschlägige chinesische Initiativen lässt. Die Europäische Kommission hat ihren Standpunkt letztlich damit verteidigt, dass durch eine Inkaufnahme einer Verringerung des Wettbewerbs auf dem Binnenmarkt, auch im Sinne einer nachhaltig ausgerichteten Industriepolitik, nichts gewonnen wäre, weil dadurch langfristig auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens leide. Das Argument, dass letztlich nur wettbewerbsfähige europäische Unternehmen auf dem Weltmarkt erfolgreich sein können, und damit eine protektionistische Industriepolitik auch hinsichtlich der Realisierung ihrer eigenen Ziele kontraproduktiv wäre, findet sich auch an prominenter Stelle in der neuen europäischen Industriestrategie wieder (European Commission, 2021g). Wettbewerb fördert Innovation und Wettbewerbsfähigkeit (Aghion et al., 2005). Dieser theoretisch fundierte und auch empirisch gut fundierte<sup>74</sup> "Erste Hauptsatz der Wettbewerbsdynamik" stellt das unverhandelbare Fundament der europäischen Wettbewerbspolitik dar. Jede industriepolitische Intervention in den Marktmechanismus muss sich schließlich daran messen lassen, ob sie den Wettbewerb und damit die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft langfristig stärkt.

---

<sup>74</sup>) Für einen Überblick über die theoretischen Grundlagen zum Zusammenhang zwischen Wettbewerb und Innovation sowie die diesbezügliche empirische Evidenz für Österreich siehe Böheim (2004).

Europäische Unternehmen von Weltgeltung entstehen nicht durch den massiven Einsatz von den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt verzerrende Subventionen, sondern durch die Stärkung der Innovationskraft des Binnenmarktes. Deshalb kann eine unreflektierte Lockerung des EU-Beihilfenrahmens durch die Zulassung von Subventionen an Unternehmen, die wettbewerbsverzerrende staatliche Unterstützungsleistungen von Drittstaaten ausgleichen sollen, nicht der richtige Weg sein. Vielmehr bildet der bestehende wettbewerbsorientierte EU-Beihilfenrahmen ausreichend ökonomisch fundierte Ansatzpunkte, um Unternehmen bei der Bewältigung der großen Herausforderung der digitalen und ökologischen Transformation, insbesondere durch die Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation, zu unterstützen. Aus ökonomischen Gründen macht deshalb nur eine graduelle Evolution des EU-Beihilfenrahmens Sinn und nicht eine disruptive Revolution. Als diesbezüglichen Schritt in die richtige Richtung kann sicher die Einführung einer neuen Förderkategorie, betreffend wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse (Important Projects of Common European Interest - IPCEI), gelten.

Während die Abkehr von der Wettbewerbsorientierung für die Europäische Kommission deshalb kein Thema ist, steht sie der Weiterentwicklung ihres wettbewerbspolitischen Instrumentariums positiv gegenüber. In einer sich dynamisch entwickelnden globalisierten Wirtschaft bedarf dieses einer laufenden Überprüfung und ständigen Anpassung. Dies umfasst einerseits eine Weiterentwicklung der europäischen Fusionskontrolle, die (i) sicherstellen sollen, dass nicht einzelnen Mitgliedstaaten zueinander in Wettbewerb gebracht werden und (ii) für europäische Wertschöpfungsketten zentrale Unternehmen nicht vollständig unter ausländische Kontrolle gebracht werden können (Deffains et al., 2020; Emiliewicz et al., 2019) sowie andererseits eine graduelle Anpassung des EU-Beihilfenrahmens und einer maßvollen Ausweitung der EU-Beihilfenkontrolle. Hier werden wichtige Baustellen zur Herstellung von Reziprozität und eines "global level playing fields" gesehen (Peneder et al., 2021).

### **Staatliche Beihilfen**

Über das europäische Fusionskontroll- und das Kartellrecht kann die Kommission (DG Wettbewerb) einschreiten, wenn Zusammenschlüsse oder das Marktverhalten von Unternehmen den Wettbewerb im Binnenmarkt verzerren. Weder die EU-Kartellvorschriften noch die EU-Fusionskontrolle berücksichtigen ausdrücklich, ob ein Unternehmen von Subventionen aus Drittstaaten profitiert haben könnte (selbst wenn dies im Grunde Teil der Bewertung sein könnte), und sie erlauben es der Kommission (oder den Mitgliedstaaten) nicht, einzugreifen und allein oder auch nur hauptsächlich auf dieser Grundlage zu entscheiden. Die EU-Beihilfenvorschriften tragen dazu bei, im Binnenmarkt faire Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen in Bezug auf die von den EU-Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen zu gewährleisten. Jedoch gibt es (noch) keine ausreichenden Regeln für Subventionen, die im Binnenmarkt tätigen Unternehmen von Drittstaaten gewährt werden. Die EU-Beihilfenvorschriften greifen, wenn die finanzielle Unterstützung, die die EU-Mitgliedstaaten Unternehmen gewähren, den Wettbewerb im Binnenmarkt verfälscht oder zu verfälschen droht. Die finanzielle Unterstützung, die Drittstaaten Unternehmen in der EU entweder unmittelbar oder mittelbar über ihre Muttergesellschaften außerhalb der EU gewähren, wird jedoch nicht vom EU-Beihilfenrecht erfasst (European Commission, 2020i).

Im Kontext einer Reform des EU-Beihilfenrahmens werden deshalb industriepolitische Interventionen (auch) als Reaktion auf einschlägige wirtschaftspolitische Initiativen von Nicht-EU-Mitgliedsstaaten in Form von wettbewerbsverzerrenden Subventionen mit nachteiligen Auswirkungen auf den freien Wettbewerb auf dem europäischen Binnenmarkt und einer damit einhergehenden Benachteiligung europäischer Unternehmen am Weltmarkt legitimiert.

Das strategische wirtschaftspolitische Ziel muss immer die Offenheit der Märkte bleiben. Das in Entwicklung befindliche Instrument zum Schutz vor wirtschaftlichem Zwang (Anti-Coercion Instrument) soll die EU-Mitgliedstaaten vor rechtswidrig ausgeübtem wirtschaftlichem Druck von Drittstaaten schützen, indem mit Gegenmaßnahmen gedroht wird. Drohungen und ihre etwaigen Umsetzungen müssen glaubwürdig sein, schnell erfolgen und regelbasiert ablaufen, damit sie wirken. Vorkehrungen zum Schutz gegen Eskalationsspiralen sind zu treffen (vgl. Kapitel 2.7.4).

Ziel der Europäischen Kommission ist und bleibt es, den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt zu garantieren. Um das Ziel eines *global level playing fields* zu erreichen, muss die EU allerdings den Aktionsradius ihrer Beihilfenkontrolle erweitern, indem gegen Wettbewerbsverzerrungen durch Subventionen aus Drittstaaten rigoros vorgegangen wird. Um europäische Unternehmen vor "unfairem" Wettbewerb durch subventionierte Konkurrenten aus Drittstaaten zu schützen, wurde mit dem Anti-Subventions-Instrument ein Maßnahmenpaket geschnürt, das die dysfunktionalen Instrumente der WTO (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures) wirksam ergänzt. Das Maßnahmenpaket besteht aus drei Teilen: erstens einem notifizierungsbasierten Instrument für Fusionen und Übernahmen, die durch ausländische Subventionen gefördert werden, zweitens einem Instrument zur Untersuchung von "unangemessen vorteilhaften" Angebote bei öffentlichen Aufträgen durch subventionierte Anbieter aus Drittstaaten und schließlich drittens subsidiär ein allgemeines Untersuchungsinstrument zur Feststellung mutmaßlich wettbewerbsverzerrender Auswirkungen ausländischer Subventionen auf den europäischen Binnenmarkt. Der Europäischen Kommission (GD Wettbewerb) werden dabei weitreichende (auch extraterritoriale) Befugnisse zur Ermittlung, Entscheidung und Oktroyierung von Abhilfemaßnahmen zugestanden<sup>75)</sup>.

Die (extraterritoriale) Erweiterung und Ergänzung der EU-Beihilfenkontrolle bedeutet nicht nur Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des Binnenmarktes zu verhindern, sondern auch Wettbewerbsverzerrungen von außerhalb des Binnenmarktes in Form von wettbewerbsverzerrenden "Drittstaatssubventionen" abzuwehren sowie möglichst wenig wettbewerbsverzerrende EU-interne Subventionsprogramme zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union zuzulassen. Um diesen (scheinbaren) Widerspruch "unter einen Hut zu bekommen" wurde von der Europäischen Union, in Anlehnung an industriepolitische Initiativen aus den USA und China, die staatliche strategische Vorgaben mit operativer Umsetzung durch Marktkräfte unter

---

<sup>75)</sup> Dieses Vorhaben der Kommission ist nicht unumstritten und kann (teilweise) als extraterritoriale Regulierung aufgefasst werden. Wenn Subventionen von Drittstaaten gewährt werden, um damit Marktmacht zu erringen, kann eine Erweiterung des Aktionsradius über den europäischen Binnenmarkt hinaus aus geopolitischen Überlegungen berechtigt sein (Felbermayr, 2022).

massivem Einsatz von Subventionen der öffentlichen Hand verbinden, ein Förderprogramm für bedeutende Projekte von gemeinsamem europäischem Interesse lanciert.

### **Important Projects of Common European Interest (IPCEI)**

Die Bündelung der Entwicklung und Förderung von kritischen Schlüsseltechnologien in Mitgliedsstaaten übergreifenden Kooperationsprogrammen führte zur Entwicklung des industriepolitischen Instruments der "Important Projects of Common European Interest (IPCEI)".

Im Vergleich zu den Rahmenbedingungen für (die Vergabe von staatlichen) Subventionen in den USA und China ist das wettbewerbsorientierte europäische Beihilfenrecht deutlich restriktiver. Vor dem Hintergrund der Herausforderungen, die sich aus der digitalen und der grünen Transformation ergeben, wird der EU-Beihilfenrahmen verstärkt auch als substantieller Nachteil für die europäischen Unternehmen im globalen Wettbewerb gesehen (Deffains et al., 2020). Da die (selbstaufgelegte) Beihilfenbeschränkung in der EU auch unter industriepolitischen Gesichtspunkten zunehmend kritisch bewertet wird, wurde mit den "Important Projects of Common European Interest (IPCEI)" ein beihilfenrechtliches Instrument<sup>76)</sup> zur zielgerichteten Förderung von industriellen Stärkefeldern sowie zur Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit entwickelt (European Commission, 2014).

Bei einem IPCEI muss es sich um ein von mehreren Mitgliedsstaaten getragenes bedeutendes, hochinnovatives ("beyond the state of the art") Forschungs- und Entwicklungsvorhaben bzw. eine grundlegende Produkt- oder Prozessinnovation ("F&I-IPCEI") oder ein Vorhaben von großer Bedeutung für die Umwelt-, Energie- oder Verkehrsstrategie der EU ("Infrastruktur-IPCEI") handeln. Darüber hinaus müssen schwerwiegende Fälle von Markt- und Systemversagen vorliegen und positive externe Effekte ("Spillovers") des Projekts nachgewiesen werden. IPCEI sollen gemäß den Intentionen der Europäischen Kommission ein wesentlicher Teil einer "neuen europäischen Industriepolitik" sein. Mit diesem Instrument sollen Projekte von überragender gesamteuropäischer Bedeutung gefördert werden können, wobei die Abwicklung im Wesentlichen bei den am Projekt beteiligten Mitgliedstaaten und Unternehmen liegt, während die Genehmigung durch die Europäische Kommission erfolgt. Dabei gehen die Unternehmen, entlang von spezifizierten Technologiefeldern, Konsortien mit anderen Unternehmen ein. Bisher wurden (bloß) drei IPCEI bewilligt, davon zur Entwicklung strategischer Wertschöpfungsketten jeweils ein Vorhaben in den Schlüsseltechnologiebereichen Mikroelektronik und Batterien sowie ein reines Infrastrukturprojekt (Peneder und Polt, 2020).

Ganz aktuell wurde von der Europäischen Kommission am 15.7.2022 das IPCEI Hy2Tech zur Wertschöpfungskette Wasserstofftechnologie genehmigt. Hy2Tech umfasst 41 Vorhaben von 35 Unternehmen, die in einem oder mehreren Mitgliedstaaten tätig sind. Dazu zählen auch 8 kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie Neugründungen. Aus Österreich sind vier Unternehmen direkt an diesem IPCEI beteiligt. Die direkten Teilnehmer werden untereinander und

---

<sup>76)</sup> Beihilfenrechtlich stellen IPCEI Ausnahmen von allgemeinen Beihilfenverbot des Art. 107 AEU-Vertrag dar. Jedes IPCEI bedarf der Einzelnotifikation durch die Europäische Kommission (DG Wettbewerb).

mit über 300 externen Partnern aus Europa (z. B. Hochschulen, Forschungseinrichtungen und KMU) in zahlreichen geplanten Vorhaben eng zusammenarbeiten<sup>77)</sup>.

Weitere IPCEI sind in den Bereiche Batterien, Wasserstoff und Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen in Vorbereitung. Diese Vorhaben, die eng mit der ökologischen Transformation assoziiert sind, gewinnen, aufgrund des beschleunigt notwendig gewordenen Ausstiegs aus fossilen Energieträgern, aktuell an Bedeutung.

Obgleich der Grundgedanke von IPCEI gut ist, wird die konkrete Ausgestaltung dieses beihilfenrechtlichen Instruments auch kritisiert, wobei u.a. folgende Punkte zu dessen Weiterentwicklung ins Treffen geführt werden (Poitiers und Weil, 2022).

- Um IPCEI zu wirklich gemeinsamen europäischen Projekten werden zu lassen, müssen sich mehr Mitgliedsstaaten und die europäische Kommission an diesen Projekten beteiligen (können); entsprechende Anreize sind zu verstärken;
- Die Transparenz in der Bewertung und Vergabe von IPCEI ist auf ein deutlich höheres Niveau zu bringen, indem Projektunterlagen für die Öffentlichkeit einsehbar und Subventionsentscheidungen besser nachvollziehbar gemacht werden;
- Der inhaltliche Fokus der IPCEI muss mehr in Richtung radikale (und disruptive) Innovation<sup>78)</sup> gehen, wo das unternehmerische Risiko und damit die positiven externen Effekte einer Förderung aus öffentlichen Mitteln am höchsten sind.

### **Der Staat als langfristiger Garant kritischer Infrastruktur**

Im Gegensatz zum Staat ist kein privater Akteur in der Lage, den Erhalt kritischer Infrastruktur wirklich unter allen Umständen zu garantieren und diese für den Notfall auch in Reserve vorzuhalten. Während private Akteure immer Investoren sind, für die Effizienz und Profit im Vordergrund stehen, kann, ja muss, es sich die öffentliche Hand bei kritischen Infrastrukturen leisten, Resilienz und Versorgungssicherheit ins Zentrum der Überlegungen zu stellen. In diesem Sinne ist der Staat eben nicht renditeorientierter Investor in kritische Infrastruktur, sondern letztinstanzlicher Garant deren Funktionsfähigkeit "whatever it takes". Es geht im Kern um die "Aufrechterhaltung von elementaren Versorgungsstrukturen im Krisenfall" (Voßschmidt und Karsten, 2019), eine Aufgabe und Verantwortung, die kein privater Akteur auf sich zu nehmen bereit und auch in letzter Konsequenz tatsächlich zu leisten imstande ist. In der Ökonomie spricht man bei solchen Konstellationen, die die Intervention der öffentlichen Hand in marktwirtschaftliche Prozesse notwendig machen, von "Marktversagen". Der Staat ist hier im Sinne einer, private Akteure einbeziehenden Gesamtstrategie zur Garantie der Funktionsfähigkeit kritischer Infrastruktur gefordert.

Durch die COVID-19-Pandemie ist die Verletzlichkeit unserer globalisierten, auf extremer Arbeitsteilung basierenden Wirtschaftsweise, schmerzhaft zu Tage getreten, indem kritische Güter, wie bestimmte Medikamente oder medizinische Schutzausrüstung, nicht mehr wie gewohnt

---

<sup>77)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_22\\_4544](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_4544).

<sup>78)</sup> Im Gegensatz zu inkrementellen Innovationen, die eine evolutionäre Weiterentwicklung von bereits bestehenden Produkten, Prozessen oder Dienstleistungen vornehmen, gehen radikale Innovationen einen Schritt weiter, indem komplett neue Märkte auf der Basis bestehender Strukturen geschaffen werden. Disruptive Innovationen brechen zusätzlich auch mit bestehenden Strukturen, indem "noch nie Dagewesenes" geschaffen wird.

beliebig verfügbar waren. Wenn sich allerdings zentrale Handelspartner, wie China oder die USA, in einer Krise nicht mehr kooperativ verhalten, indem sie für bestimmte Güter Exportrestriktionen zum Schutz der eigenen nationalen Versorgung einführen, kommt das auf Kooperation basierende weltwirtschaftliche Gefüge ins Wanken. Selbst innerhalb der Europäischen Union wurden nationalistische und protektionistische Tendenzen deutlich sicht- und spürbar, was einer Bankrotterklärung der europäischen Idee gleichkommt. Erst Krisen zeigen die wahre Belastbarkeit und Resilienz eines Systems. Die Europäische Union hat diesen Test nur bedingt bestanden. Aus der COVID-19-Krise mussten wir lernen, dass politische Risiken für die Weltwirtschaft bisher unterschätzt wurden und einer veränderten Bewertung bedürfen. Während wirtschaftliche und technische Ausfallrisiken grundsätzlich von privaten Akteuren kontrolliert und gesteuert werden können, übersteigen politische Risiken deren Kompetenzhorizont (Felbermayr und Görg, 2020).

Was auf einzelne Güter und Komponenten zutrifft, gilt in noch stärkerem Ausmaß für kritische Rohstoffe, Technologien und Infrastrukturen. Insbesondere Letzteren kommt als Rückgrat für das Funktionieren von Wirtschaft und Gesellschaft überragende volkswirtschaftliche Bedeutung zu. Diesbezüglich stellt sich die Frage nach strategischen Abhängigkeiten von ausländischen Unternehmen und/oder Drittstaaten (von außerhalb der EU) in noch deutlich verschärftem Ausmaß. Die Europäische Union als Staatenbund, aber auch Österreich als individueller Nationalstaat müssen eine Antwort auf die Frage finden, welche strategischen Abhängigkeiten und damit einhergehenden wirtschaftlichen, technischen und politischen Risiken man einzugehen bereit ist.

Zunehmender Protektionismus und Nationalismus produzieren einen Teufelskreis, der zu immer mehr Protektionismus und Nationalismus führt. Wenn die Europäische Union als Bund unabhängiger Staaten überhaupt irgendeinen einen Sinn macht, dann liegt dieser wohl unzweifelhaft in der Überwindung von Protektionismus und Nationalismus. In einem politischen Prozess sind europäische Kernkompetenzen und Zukunftsperspektiven zu definieren, die jedenfalls "in house" vorhanden und jederzeit abrufbar sein müssen. Während die Strategieentwicklung von der Politik gesteuert werden muss, sollte sich die operative Umsetzung auf marktwirtschaftliche Kräfte abstützen. Kritische Infrastrukturen sind ein Teil dieser Kernkompetenzen, die die ökonomische Überlebensfähigkeit eines Gemeinwesens sichern.

Während die innerbetriebliche Reorganisation in Form von Ausgliederungen von Unternehmensteilen, die der kritischen Infrastruktur zuzurechnen sind, aus volkswirtschaftlicher Sicht unproblematisch sind, solange sich die Eigentümerstruktur nicht zu Lasten der öffentlichen Hand verändert, ist der Abgabe von Verfügungsrechten durch Verkauf an private Investoren kritisch zu beurteilen. Der Verkauf kritischer Infrastrukturen an Investoren mag betriebswirtschaftlich effizient sein, schwächt aber die Resilienz einer Volkswirtschaft, wie das Beispiel des Verkaufs der deutschen Stromnetze an private Unternehmen aus Belgien und den Niederlanden sowie Finanzinvestoren im Jahr 2010 zeigt. In welche prekäre Situation sich Deutschland damit begeben hat, wurde erst offensichtlich als bereits 8 Jahre später ein chinesischer Staatskonzern vor dem Einstieg bei dem ostdeutschem Netzbetreiber 50Hertz stand, weil sich die privaten Investoren von ihren Anteilen wieder trennen wollten. Um das abzuwenden, stieg schließlich die

Bundesrepublik Deutschland über die staatliche Kreditanstalt für Wiederaufbau mit 20% bei 50Hertz ein<sup>79)</sup>).

In vielen Ländern, darunter auch Österreich, lief es ähnlich. Netze, die zur öffentlichen Daseinsvorsorge zählten, wurden (teil)privatisiert, indem sie entweder direkt verkauft oder das Eigentum über komplexe "sale and lease back"-Konstruktionen, die sich internationale Steuerschlupflöcher zu Nutze machten, an private Investoren übertragen wurde. Dabei stellen sogenannte Netzwerkökonomien eigentlich natürliche Monopole dar, die keine Marktkonkurrenz beim Netz zulassen.

Die betriebswirtschaftlichen Interessen von Unternehmen und deren "Shareholdern" sind keinesfalls automatisch deckungsgleich mit volkswirtschaftlichen Standortinteressen. Die fortschreitende Digitalisierung der Infrastrukturen schafft diesbezüglich neue Risiken.

Die Frage, ob Mobilfunknetzbetreiber beim Aufbau der neuen ultraschnellen Mobilfunknetze 5G Bauteile des chinesischen Anbieters Huawei verwenden dürfen (sollten), adressiert nicht nur technische, sondern auch wirtschaftliche und politische Risiken. Huawei ist den früher führenden europäischen Netzwerkausrüstern technisch (weit) voraus und zudem (deutlich) günstiger. Es ist aus einer betriebswirtschaftlichen Logik heraus deshalb verständlich, dass europäische Mobilfunkunternehmen die chinesische Technologie einsetzen wollen (müssen). Andererseits ist es im volkswirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interesse der EU, europäische Technologieanbieter zu stärken. Dass es in Zukunft keine konkurrenzfähigen europäischen Anbieter von aktiven Infrastrukturkomponenten im Telekommunikationsbereich mehr geben wird, wenn die sechste oder siebte Generation der Mobilfunknetze gebaut wird, ist sonst kein unrealistisches Szenario mehr.

Aus sicherheitspolitischer Sicht wäre das aber ein schwerwiegendes Problem, zumal die die Verfügungsmacht über kritische Infrastrukturen mittlerweile auch als Hebel für die Durchsetzung nationaler Interessen missbraucht wird. Das Paradebeispiel dafür ist die Belt and Road Initiative Chinas, besser bekannt als "Neue Seidenstraße" mit insgesamt über 2.500 einzelnen Infrastrukturprojekten. Über Tausende Kilometer, über Wasser und über Land werden Handelskorridore nach Asien, Afrika, Lateinamerika und Europa ausgebaut: Schienenwege, Pipelines, Stromleitungen, Containerterminals und Häfen. China gibt finanzschwachen Ländern Kredit für den Aufbau der Infrastrukturen, knüpft dies aber an harte Bedingungen, um seinen politischen Einfluss dauerhaft abzusichern (vgl. auch Kapitel 5.2.2).

Es kann nicht im strategischen Interesse Europas im Allgemeinen und Österreich als kleine offene Ökonomie im Besonderen sein, dass dessen volkswirtschaftliche Lebensadern von (Staats-)Unternehmen aus außereuropäischen Drittstaaten kontrolliert werden. Ein weiterer Verkauf von Netzinfrastrukturen an (ausländische) Unternehmen und Finanzinvestoren würde die Resilienz und die strategische Autonomie der Europäischen Union und von Österreich massiv schwächen.

---

<sup>79)</sup> <https://www.deutschlandfunkkultur.de/kritische-infrastruktur-das-wirtschaftliche-rueckgrat-100.html>.

### **Digitale Souveränität als Voraussetzung für strategische Autonomie**

Aufgrund der bedeutenden Rolle, die digitalen Technologien für alle – nicht nur die informations- und kommunikationsintensiven – Wirtschaftssektoren inne haben ist auch die digitale Souveränität eines Staates oder eines Wirtschaftsraumes wie der Europäischen Union zu einem wichtigen wirtschaftspolitischen Handlungsfeld aufgerückt. Wolff (2021) leitet daraus u. A. einige der folgenden wirtschafts- aber auch außenpolitischen Empfehlungen für EU ab. Neben der Fortführung und Intensivierung bewährter Instrumente wie dem Setzen von Standards durch Regulierungsaufgaben (beispielsweise der privacy standards) wird auch eine Strategie für "den digitalen Handel mit Ländern mit niedrigeren Datenschutzniveau" benötigt. Weitere wichtige Voraussetzungen wären mehr Förderungen neuer Technologien, Investitionen in das Humankapital in diesem Bereich oder eine verbesserte Risikokapitalfinanzierungen. Weiters empfiehlt Wolff (2021) Möglichkeiten einer Investitionskontrolle zu schaffen, wie beispielsweise eine EU-weit koordinierte Prüfungen von Extra-EU-Investitionen in europäischen Unternehmen, nicht nur für den Bereich der kritischen Infrastruktur (wie auch durch die FDI Verordnung teils bereits adressiert), sondern für den gesamten Bereich der Schlüsseltechnologien.

Der Aufbau von – nicht nur, aber insbesondere digitaler – Kompetenzen führt auch die deutsche Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI, 2022) als Empfehlung basierend auf ihren Analysen zu Schlüsseltechnologien und technologische Souveränität an. Neben anderen leitet sie aus den Schwächen im Bereich der digitalen Technologien der EU27 sowie Deutschlands den Vorschlag ab, eines stärkeren gemeinsamen Vorgehens in der EU zu Stärkung von Schlüsseltechnologien, um kritische Massen an Kapazitäten und Aktivitäten zu erreichen (EFI, 2022). Eine Empfehlung welche sich – gegeben die Schwäche Österreichs im Bereich digitaler Technologien – auch auf Österreich umlegen lässt und auch seitens der österreichischen Außenpolitik zu unterstützen sei.

### **Außenwirtschaftspolitik mit Resilienzfokus**

Die österreichische Bundesregierung hat in einem rezenten Addendum zur Außenwirtschaftsstrategie 2018 Grundzüge einer österreichischen Außenwirtschaftspolitik mit Resilienzfokus entworfen (BMDW et al., 2022). Diese Resilienz orientierte Außenwirtschaftspolitik greift auf das seitens der Europäischen Kommission im Rahmen der EU Foresight Agenda entwickelte Konzept der strategischen Widerstandsfähigkeit (European Commission, 2020c) zurück und leitet daraus sieben strategische Ziele für Österreich ab:

1. Strategisch relevante Lieferketten auf strukturelle Veränderungen ausrichten
2. Lieferketten systematisch diversifizieren
3. Lieferketten im In- und Ausland systematisch absichern
4. Versorgungssicherheit bei kritischen Importgütern erhöhen
5. Zugang zu strategisch wichtigen Rohstoffen sichern und stärker international vernetzen
6. Resilienz österreichischer KMU stärken
7. Internationalen Handeln durch innovative Zollverwaltung sicherstellen

Mit dieser durch das rezente Addendum erweiterten Zieldefinition werden in der österreichischen Außenwirtschaftsstrategie nunmehr die zentralen Fokalfpunkte einer strategischen

Industriepolitik<sup>80)</sup> angesprochen. Die österreichische Außenwirtschaftsstrategie in der geltenden Fassung stellt damit eine gute Grundlage für eine Außenwirtschaftspolitik mit Resilienzfokus zur Stärkung der strategischen Autonomie dar.

### **3.4 Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen**

#### **Grundausrichtung einer strategischen Industriepolitik**

Eine markt- und wettbewerbsorientierte Industriepolitik basiert auf der mikroökonomischen Wohlfahrtstheorie, nach der ein(e) Markt(wirtschaft) unter Bedingungen des vollkommenen Wettbewerbs die Gesamtwohlfahrt maximiert. Dieses erste Theorem der Wohlfahrtsökonomie beruht allerdings auf sehr restriktiven Annahmen "bestreitbarer Märkte", die in der Realität oftmals nicht erfüllt sind: keine steigenden Skalenerträge, keine Eintritts- und Austrittsbarrieren, Zugang für jeden Marktteilnehmer zur besten Technologie, keine Unteilbarkeit der Güter und Dienstleistungen, keine externen Effekte, perfekte und symmetrische Information. Sind diese Annahmen nicht erfüllt, wird von Marktversagen gesprochen.

In einem marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftssystem europäischer Prägung beschränkt sich der Staat grundsätzlich auf die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen, außer es liegt Marktversagen vor. Dieser Grundsatz der Nationalökonomie gilt mutatis mutandis auch für die Erhaltung der Widerstandsfähigkeit und der Wettbewerbsfähigkeit eines Wirtschaftsstandortes. Jede staatliche Intervention in die Wirtschaft muss demgemäß die Effizienz und/oder Resilienz verbessern. Insofern stehen Wettbewerbspolitik und Industriepolitik nicht in Widerspruch zueinander, sondern ergänzen sich. Ganz im Gegenteil trägt eine wettbewerbs- und marktorientierte Industriepolitik maßgeblich zur Etablierung fairer globaler Wettbewerbsbedingungen bei. Staatliche Interventionen, die helfen, durch Wettbewerbsverzerrungen entstandene Nachteile abzumildern bzw. zu beseitigen, erhöhen die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, stärken auf diese Weise den Wirtschaftsstandort und sind demgemäß grundsätzlich als wettbewerbspolitisch sinnvoll einzustufen.

Vor dem geoökonomischen Hintergrund, dass sowohl die USA als auch China eine ambitionierte und pro-aktive Industriepolitik unter dem Einsatz massiver Finanzmittel betreiben, eröffnet sich für die EU durchaus ein beachtliches "industriepolitisches Potenzial", das es zu heben gilt. Sofern eine europäische Industriepolitik unter Beachtung der Grundregeln der Wettbewerbsorientierung und des Antiprotektionismus betrieben wird, kann diese aktiv zur Stärkung der strategischen Autonomie und der Wettbewerbsfähigkeit des Binnenmarktes beitragen.

Das strategische Ziel einer wettbewerbsorientierten Industriepolitik dieses Zuschnitts besteht in der Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen in einem globalen Wirtschaftsraum als Grundlage für einen wettbewerbsfähigen und resilienten europäischen Binnenmarkt. Aus dem Konzept der offenen strategischen Autonomie lassen sich kritische Rohstoffe, Technologien und Infrastruktur sowie Schlüsselunternehmen (European Champions) als Fokalfunkte einer

---

<sup>80)</sup> Siehe Kapitel 3.3.1.

strategischen Industriepolitik ableiten. Nachfolgend werden aus diesem strategischen Rahmen konkrete Handlungsoptionen abgeleitet.

### **Konkrete Handlungsoptionen für Österreich und die Europäische Union**

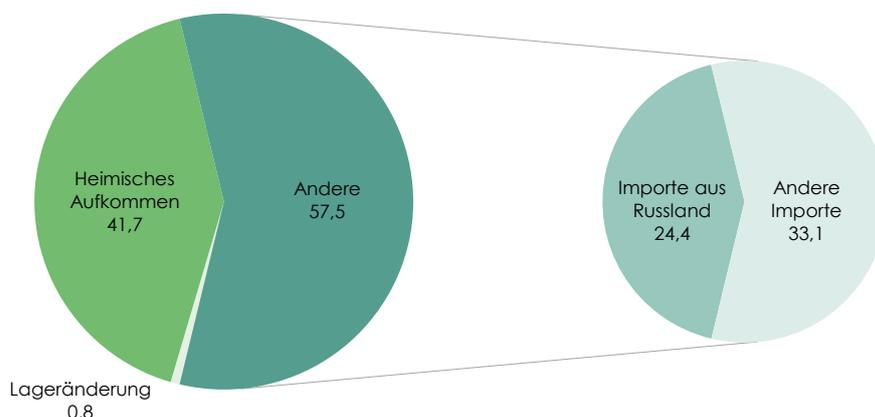
- Beibehaltung der marktorientierten Grundausrichtung der europäischen Wettbewerbspolitik unter Einbeziehung legitimer Industriepolitischer Interessen;
- Steigerung der Resilienz von internationalen Partnerschaften zur Sicherstellung der Versorgung mit kritischen Rohstoffen für die europäische und österreichische Industrie;
- Vermeidung von zu starken einseitigen Abhängigkeiten durch strategische Diversifizierung der internationalen Partnerschaften unter Ausnutzung der Instrumente der Wirtschaftsdiplomatie ("Handelsabkommen") und der internationalen Entwicklungszusammenarbeit;
- Einhaltung der Balance zwischen Effizienz und Resilienz durch "smart reshoring/friendshoring" von strategisch wichtigen Technologien unter gleichzeitiger Ausnutzung der Vorteile der Globalisierung;
- Förderung von Industriedallianzen, um neue Möglichkeiten für Geschäftspartnerschaften und -modelle mit privaten Investoren auf transparente und wettbewerbskonforme Weise zu eröffnen sowie hochwertige Arbeitsplätze in Europa zu erhalten und zu schaffen;
- Unterstützung Österreichs für ein stärkeres gemeinsames Vorgehen in der EU zu Stärkung von Schlüsseltechnologien, um kritische Massen an Kapazitäten und Aktivitäten zu erreichen, insbesondere
  - Nachschärfung und Verbreiterung des beihilferechtlichen Instruments der bedeutenden Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse (IPCEI);
  - Österreichische Beteiligung an IPCEI erhöhen;
- Weiterentwicklung der European Defense Agency (EDA) in Richtung einer der US *Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA)* ebenbürtigen europäischen Agentur, um Synergien in der technologischen Entwicklung zwischen dem militärischen und zivilen Bereich stärker zu fördern;
- Verstärkte Förderungen neuer Technologien, sowie Investitionen in das Humankapital;
- Unterstützung Österreichs bei der Fortführung und Intensivierung bewährter Instrumente wie dem Setzen von EU-weiten Standards im Bereich neuer Technologien;
- eine EU-weit koordinierte Prüfungen von Extra-EU-Investition in europäischen Unternehmen insbesondere in Bezug auf kritischer Infrastruktur;

## 4. Energie- und Klimapolitik

### 4.1 Die Verflechtung von Energie- und Klimapolitik

Derzeit sind in der EU vom Weltmarkt bezogene Energieträger für die Energieversorgung unabhanglich. Vom gesamten Brutto-Energieaufkommen der EU im Umfang von knapp 58 Exajoule (16.124 TWh) stammten 2020 ca. 58% aus Importen, nicht ganz 42% wurden in der EU selbst erzeugt. Die Importstruktur ist wenig diversifiziert. Im Jahr 2020 stammten 24% der Importe aus Russland (vgl. Abbildung 4.1). Die Importabhängigkeit Österreichs entsprach prozentuell annähernd jener der EU insgesamt. Stabile und nachhaltige Lieferbeziehungen und eine ausgewogene Verteilung der Herkunftte über unterschiedliche Regionen sind daher für die Versorgungssicherheit mit Energielieferungen von großer Bedeutung.

**Abbildung 4.1: Brutto-Energieaufkommen in der EU nach Herkunft im Jahr 2020 in %**



Q: Eurostat, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy\\_imports\\_from\\_Russia\\_-\\_statistics&ol-did=556977](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_imports_from_Russia_-_statistics&ol-did=556977) (abgerufen am 15.9.2022).

Da Energie – so wie Lebensmittel – unmittelbar zur Deckung der menschlichen Grundbedürfnisse notwendig ist, spielt Versorgungssicherheit eine große Rolle. Dabei sind drei Aspekte wichtig: a) es muss eine ausreichende Menge verfügbar sein, b) die notwendige Menge muss – nach Möglichkeit – jederzeit zur Verfügung stehen, c) Energie muss leistbar sein.

Der Vergleich mit Lebensmitteln zeigt auch unmittelbar die Verflochtenheit mit anderen Wirtschaftsbereichen auf. Zur Produktion von Lebensmitteln ist ebenfalls Energie nötig und auch dort sind alle drei Anforderungen zu erfüllen, da viele Güter des täglichen Bedarfs mit hohem Energieaufwand produziert werden. Somit wird deutlich, dass Energie- und Klimapolitik nicht nur miteinander in enger Beziehung stehen, sondern de facto die ganze Wirtschaft betreffen. Dabei ist offensichtlich, dass einzelne Sektoren bzw. Güter unterschiedlich stark von der stetigen und kontinuierlichen Versorgung aus dem Ausland abhängen. Im Bereich der Lebensmittel ist die Getreide- und Fleischversorgung aus heimischen Quellen ausreichend gegeben. Zur Herstellung von Dungermitteln wird allerdings Energie verwendet, die derzeit aus russischem Gas

stammt. Die Produktion von Gütern, die in Europa mit hoher Energieintensität und somit abhängig von importierter Energie sind, umfassen neben Dünger auch Stahl und Zement. Aber auch davon abgeleitete Produkte wie Viehfutter, Stahlkarosserien von Autos oder Ziegel werden mit hohem direkten und indirektem Energieeinsatz erzeugt.

Abbildung 4.1 zeigt die Energieimporte der EU bezogen auf die Energiebilanz. Diese Statistik ist nur mit mehrjähriger Verzögerung verfügbar. Die aktuelle Situation am Energiemarkt kann mit einer Auswertung der Außenhandelsstatistik veranschaulicht werden. Die Entwicklung der Energieimporte der EU aus Russland zeigt Abbildung 4.2 bis August 2022. Im Verlauf der beiden Jahrzehnte betrug der Anteil Russlands an den Energie- bzw. Energieträger-Importen 25% bis 30%. Nach den vorliegenden Zahlen bis August fiel dieser Anteil 2022 auf 20%. Wegen der Teuerung hat der Wert der Importe aus Russland allerdings von knapp 60 Mrd. € (Jänner bis August 2021) auf knapp 110 Mrd. € (Jänner bis August 2022) zugenommen.

**Abbildung 4.2: Importe von Energie bzw. Energieträgern (SITC 3) in die EU 2002 bis August 2022**

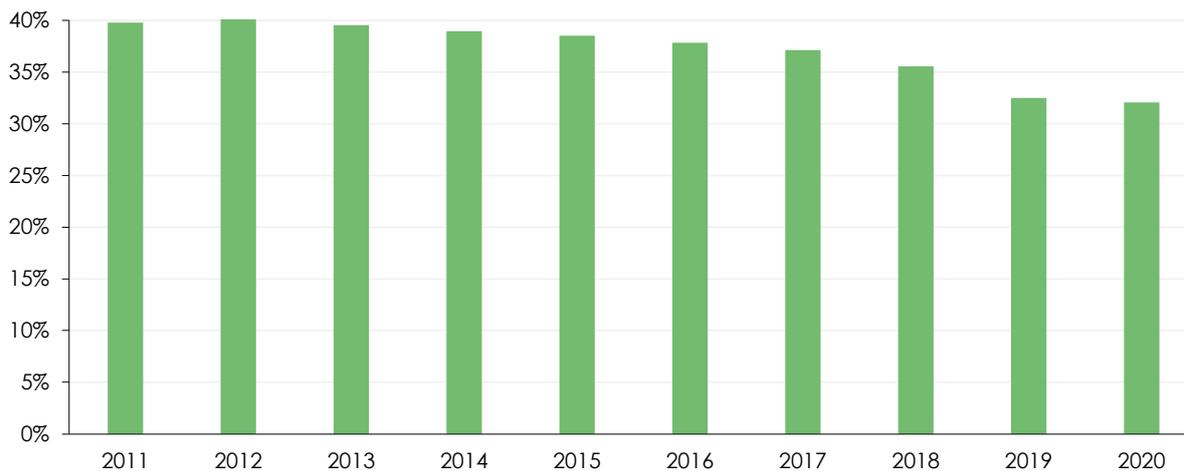


Q: Eurostat, Extra-EU-Handel von mineralischen Brennstoffen, Schmiermitteln und verwandten Erzeugnissen (SITC 3) nach Partnern.

Energie- und Klimapolitik sind nicht voneinander zu trennen, und zwar vor allem deshalb, weil für die Bereitstellung von Energie derzeit noch erhebliche Mengen fossiler Energieträger eingesetzt werden. Diese setzen im Zuge des Verbrennungsprozesses große Mengen CO<sub>2</sub>, eines der wichtigsten Treibhausgase, frei. Wie Abbildung 4.3 zeigt, trug im Jahr 2020 die Energieversorgung zu nahezu einem Drittel zu den Kohlendioxid-Emissionen der EU bei. Sie entstehen durch den Einsatz fossiler Brennstoffe, sei es bei der Wärmebereitstellung oder bei der Erzeugung von Strom. Fossile Rohstoffe und daraus abgeleitete Produkte, die von internationalen Märkten bezogen werden, kommen darüber hinaus in der Stahlerzeugung, Metallverarbeitung,

chemischen Prozessen und im Transport zum Einsatz und verursachen dabei ebenfalls Emissionen in erheblichem Ausmaß. Insgesamt sind die in der Volkswirtschaft eingesetzten fossilen Energieträger für den Hauptteil der Emissionen von Treibhausgasen verantwortlich. Lediglich etwas mehr als 10% der Emissionen sind auf Emissionen aus biologischen Prozessen (Landwirtschaft und Abfallwirtschaft) zurückzuführen (für Österreich siehe Umweltbundesamt, 2022).

**Abbildung 4.3: Anteil der Energieversorgung an den Emissionen von Kohlendioxid in der EU**



Q: Eurostat (Luftemissionsrechnungen nach NACE Rev. 2 Tätigkeit), letzte Aktualisierung: 30.5.2022.

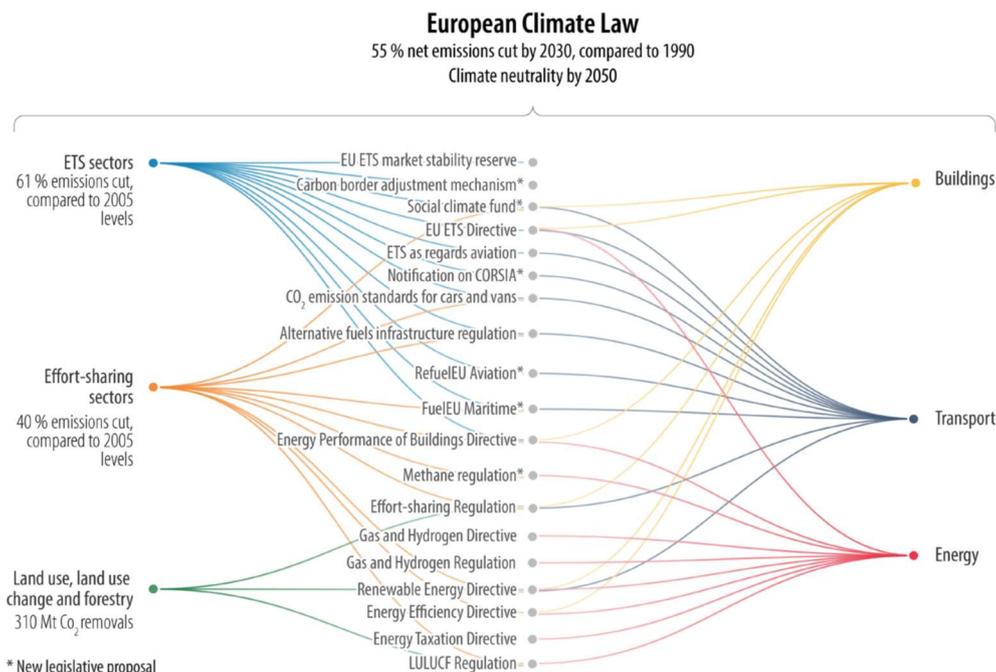
Seit der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls 1997 wurden von der Klima- und Umweltpolitik laufend Schritte gesetzt, um die Emission von Treibhausgasen zu reduzieren und die Abhängigkeit des Wirtschaftssystems von fossilen Energieträgern und Materialien zu verringern. Ein zentrales Instrument des Protokolls ist die sogenannte Inventur, die eine detaillierte Übersicht zu den mit Emissionen von Treibhausgasen in Verbindung stehenden wirtschaftlichen Aktivitäten liefert. Diese Informationsgrundlage war die Voraussetzung für gezielte Maßnahmen und wird bis heute als Monitoring-Instrument genutzt und gibt Aufschluss über die Anteile der verschiedenen Wirtschaftssektoren an den Treibhausgasemissionen. Der enge Zusammenhang zwischen Energie- und Klimapolitik wird folglich über die Treibhausgasinventur sichtbar gemacht. Als weitere wichtige Informationsquellen dienen die Energiebilanzen und Außenhandelsdaten, die jeweils unterschiedliche Sichten auf die komplexen Zusammenhänge ermöglichen.

In der EU ist derzeit ein umfassender legislativer Prozess im Gange, um das Europäische Klimaschutzgesetz umzusetzen, das folgendes Ziel verfolgt "Treibhausgasemissionen und deren Abbau müssen in der Union bis spätestens 2050 ausgeglichen sein, sodass die Emissionen bis zu diesem Zeitpunkt auf "netto null" reduziert sind, und die Union strebt danach negative Emissionen an" (Art. 2, der VO 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates)<sup>81)</sup>. Die einzelnen Elemente, die zur Umsetzung nötig sind, sind derzeit in verschiedenen Stadien der Verhandlung

<sup>81)</sup> Unter "netto null" ist zu verstehen, dass nicht vermeidbare Emissionen von Treibhausgasen durch Entnahmen von CO<sub>2</sub> aus der Atmosphäre im gleichen Umfang ausgeglichen werden müssen. Die Erhöhung des Kohlenstoffvorrats in Böden ist eine Möglichkeit dazu. Ausführlich dargestellt wird dieses Konzept von Allen et al. (2022).

zwischen den EU-Institutionen (für einen aktuellen Überblick siehe Erbach und Jensen, 2022 und der daraus entnommenen Abbildung 4.4).

**Abbildung 4.4: Elemente des EU-Klimagesetzes und deren Zusammenhänge**



Q: Erbach und Jensen (2022).

In den folgenden Unterabschnitten wird die aktuelle Situation in der EU beleuchtet und es werden die wichtigsten Herausforderungen und Optionen im Bereich Energie und Klimapolitik skizziert. Dabei wird herausgearbeitet, dass die Klimapolitik – abgesichert durch völkerrechtliche Verträge – innerhalb der EU ein Politikfeld ist, das in erheblichem Maß von europäischen Institutionen beeinflusst und gesteuert wird. In der Energiepolitik liegen derzeit weitreichende Kompetenzen in den Händen der Mitgliedsländer. Daraus erwachsen Koordinierungsprobleme, weil Energiemärkte hochgradig reguliert, gleichzeitig aber international stark verwoben sind. In diesem Spannungsfeld kommt folglich der abgestimmten Vorgehensweise von nationalen Institutionen und von EU-Institutionen ein hohes Gewicht zu.

## 4.2 Der internationale Kontext der Klima- und Umweltpolitik der EU

In der EU wurden 2003 die legislativen Voraussetzungen zur Begrenzung und Verringerung der Treibhausgasemissionen geschaffen und die Umsetzung begann im Jahr 2005 (vgl. Skjærseth, 2021). Innerhalb der EU wurden verbindliche Emissionsziele festgelegt, die für einzelne Mitgliedsstaaten Emissionspfade festlegten. Dabei wurde zwischen zwei Regelungsebenen unterschieden: 1) Auf Ebene der Unternehmen mit hohen Emissionen von Treibhausgasen wurde das EU -weite System des Emissionshandels (EU-ETS; EU emission trading system) eingeführt, um sicherzustellen, dass die Emissionsminderung international tätiger Unternehmen und freier

Warenverkehr innerhalb der EU nach einheitlichen Spielregeln stattfinden. 2) Auf der zweiten Ebene wurde für kleinere Emittenten wie dem Verkehr, der Landwirtschaft, der Bauwirtschaft und der Abfallbewirtschaftung die Regulierung zur Emissionssenkung den Nationalstaaten übertragen ("effort sharing", also "Lastenteilung").

Den Unternehmen, die Teil des EU-ETS sind, wurden zunächst begrenzte Emissionsrechte übertragen. Darüberhinausgehende Emissionen müssen mit Zertifikaten bedeckt werden, die von anderen Unternehmen erworben werden können, da die Gesamtzahl der Zertifikate limitiert ist. Auf diese Weise wurde ein Markt für Emissionszertifikate geschaffen, auf dem die Knappheit von Emissionsrechten über den Börsenpreis von Zertifikaten für jedes Unternehmen sichtbar ist. Die Emissionen können auf diesem Markt durch Verringerung der verfügbaren Zertifikate gedrosselt werden. Bisher sind Pilotphase I (2005–2007), Phase II (2008–2012) und Phase III (2012–2020) abgeschlossen. Seit Phase III (2013–2020) werden die Emissionszertifikate nicht mehr von den Mitgliedstaaten, sondern von der Europäischen Kommission vergeben.

Die gegenüber dem Jahr 2005 angestrebte Reduktion der Emissionen im EU-ETS um 21% wurde bereits 2014 erreicht. Ab dem Jahr 2020 ist das EU-ETS zudem mit dem Schweizer Emissions-Handelssystem verbunden (FOEN, 2022). Dabei handelt es sich um den ersten internationalen Vertrag zum Handel von Emissionsrechten. Seit 2021 läuft die vierte Phase des EU-ETS, die 2030 beendet werden soll (Marcu et al., 2022). Bis zu diesem Jahr sollen die Emissionen, die Teil des EU-ETS sind, um 61% gegenüber dem Ausgangsjahr 2005 gedrosselt werden. Unternehmen, bei denen das Risiko einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen besteht, erhalten bis zu 100% ihrer Zertifikate bis 2030 kostenlos. Andere Sektoren mit geringerem Verlagerungs-Risiko, erhalten bis zu 30% ihrer Zertifikate kostenlos, wobei die Menge nach 2026 sinkt und 2030 bei null liegen wird. Weltweit gab es 24 Emissionshandelssysteme im Jahr 2021 (Abdeckung von 16% der weltweiten Emissionen) und 22 Länder planten die Einführung vergleichbarer Systeme (Erbach und Foukalová, 2022). Die lange Zeitdauer des Bestehens des EU-ETS ist ein Hinweis, dass das Handelssystem funktioniert. Die Notierungen der aktuellen Preise von CO<sub>2</sub>-Emissionsrechten sind mittlerweile eine wichtige Information für Entscheidungen in Unternehmen und der Wirtschafts- und Umweltpolitik<sup>82)</sup>.

Im Jahr 2015 haben alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung angenommen. Darin wird ein gemeinsames Vorgehen auf dem Weg zu einer wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltigen Welt festgelegt. Es wurden siebzehn Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) und 169 Zielvorgaben festgelegt. Die Agenda 2030 ruft im Ziel 13 zu "einer möglichst umfassenden internationalen Zusammenarbeit auf, um die Verringerung der globalen Treibhausgasemissionen zu beschleunigen und die Anpassung an die negativen Auswirkungen des Klimawandels zu bewältigen".

Als Nachfolge des Kyoto-Protokolls fand - ebenfalls 2015 - in Paris die UN-Klimakonferenz COP21 statt. Ihr Ergebnis, das Pariser Abkommen, ist der rechtlich verbindliche internationale Vertrag, der den Rahmen für globale Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels vorgibt. Es wurde im Dezember 2015 verabschiedet und von 196 Staaten weltweit, darunter allen

---

<sup>82)</sup> Die Preisentwicklung wird z. B. hier dargestellt: [https://www.landnutzung.at/preise\\_co2.html](https://www.landnutzung.at/preise_co2.html).

EU-Mitgliedstaaten, unterzeichnet. Sein Ziel ist die Begrenzung der globalen Erwärmung auf deutlich unter 2°C und vorzugsweise auf 1,5°C im Vergleich zum vorindustriellen Niveau sowie die Reduktion der globalen Treibhausgasemissionen (THG) auf netto null bis 2050. Die unterzeichnenden Länder verpflichten sich selbst, national festgelegte Beiträge mit länderspezifischen Zielen für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen festzulegen, die alle fünf Jahre überprüft und aktualisiert werden.

Die UN-Klimakonferenz COP26 fand vom 31. Oktober bis 12. November 2021 in Glasgow statt. Die endgültige Vereinbarung zwischen den teilnehmenden Ländern wurde im Klimapakt von Glasgow festgehalten. Der Pakt bekräftigt das Ziel des Pariser Abkommens und legt beschleunigte Anstrengungen zum "Ausstieg aus der ungebremsten Kohlekraft und den ineffizienten Subventionen für fossile Brennstoffe" fest.

Bereits im Jahr davor hat die EU den Europäischen Green Deal, ein Bündel politischer Initiativen der Europäischen Kommission verabschiedet, mit dem übergeordneten Ziel, die Europäische Union im Jahr 2050 klimaneutral zu machen. Konnte die Klimapolitik lange Zeit isoliert betrachtet werden, so ist in der Zwischenzeit daraus ein umfassendes Vorhaben geworden, das fast alle Bereiche des Wirtschaftssystems erfasst. Die Zielrichtung ist nun eine "grüne Transformation". Beginnend mit dem Jahr 2020 wurden zahlreiche Strategien und Gesetzesinitiativen veröffentlicht, die für die exportorientierte Industrie von weitreichender Bedeutung sind. Die geplanten Vorhaben beeinflussen die Energieversorgung, den Stoffeinsatz, die Art und Qualität der am Markt abgesetzten Produkte und die Weiterverarbeitung und Wiederverwertung von Abfällen und Reststoffen. Es ist zudem vorgesehen, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um mindestens 50% und in Richtung 55% im Vergleich zu 1990 zu verringern. Außerdem soll jedes bestehende Gesetz auf seine Klimarelevanz hin überprüft werden und außerdem sollen neue Rechtsvorschriften in den Bereichen Kreislaufwirtschaft, Gebäudesanierung, biologische Vielfalt, Landwirtschaft und Innovation eingeführt werden. Der Anteil erneuerbarer Energieträger soll Schritt für Schritt ausgeweitet werden, damit die EU bis zum Jahr 2050 netto-klimaneutral wird. Die Österreichische Bundesregierung ist noch ambitionierter. Die Klimaneutralität soll bereits 2040 erreicht werden (Bundeskanzleramt, 2019). In Übersicht 4.1 werden die wichtigsten Zeitpunkte der EU-Klimapolitik in der Zeitspanne 1990 bis 2050 zusammengefasst.

Konkrete legislative Vorschläge wurden von der Kommission im "Fit-for-55"-Vorschlag im Jahr 2021 vorgelegt, die derzeit im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses der EU verhandelt werden, also vom Rat und dem Europäischen Parlament geprüft werden, um eine Beschlussfassung der drei Institutionen und somit die Rechtsgültigkeit zu ermöglichen (vgl. Kettner und Feichtinger, 2021)<sup>83</sup>).

---

<sup>83</sup>) Der aktuelle Status der interinstitutionellen Verhandlungen des Fit-for-55-Paketes ist verfügbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-fit-for-55> (abgerufen am 22.7.2022).

#### Übersicht 4.1: Fahrplan der EU-Klimapolitik

Jahr	Klimapolitisches Ereignis
1990	Referenzjahr für Treibhausgasreduktionsziele gemäß den internationalen Vereinbarungen
1996	Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls, der ersten internationalen Vereinbarung in der Klimapolitik
2003	EU-Klimapolitik legt Reduktionsziele fest
2005	Referenzjahr für Emissionssenkungsziele in der EU
2007	Ende der ersten Pilotphase im EU-ETS
2012	Ende der zweiten Pilotphase im EU-ETS
2015	UN-Ziele zur Nachhaltigen Entwicklung (SDGs)
2015	COP21 - Klimakonferenz von Paris mit dem Vertrag von Paris mit konkreten Zielwerten zum Klimaschutz
2019	Vorstellung des Green-Deal durch die EU-Kommission
2020	Ende der dritten Pilotphase im EU-ETS
2020	neue verbindliche Zielvorgaben zur Emissionssenkung in der EU
2020	Beschluss des Mehrjährigen Finanzrahmens der EU mit Gültigkeit bis 2027 und NextGenerationEU
2021	Legislativ-Vorschläge der Kommission "Fit-for-55"
2022	Abgabe auf fossile Energieträger in Österreich
2026	Einführung des Emissionshandels in Österreich für Bereiche außerhalb EU-ETS
2030	geplantes Jahr mit der EU-Zielvorgabe zur Emissionssenkung um 55% gegenüber 1990
2030	geplantes Jahr zur Erreichung der UN-Ziele der Nachhaltigen Entwicklung
2030	geplantes Ende der 4. Handelsphase im EU-ETS; bis dahin sollen EU-ETS-Emissionen um 61% unter 2005 sein
2040	angestrebte Netto-Klimaneutralität in Österreich
2050	Zieljahr in dem EU netto-klimaneutral sein soll

Q: WIFO-Zusammenstellung.

Mit dem mehrjährigen Finanzrahmen sind im Jahr 2020 zudem die Finanzierungsinstrumente beschlossen worden, die vor allem im Bereich der Forschung neue Möglichkeiten eröffnen, wissenschaftliche Grundlagen für neue oder verbesserte Technologien zu schaffen. Der Just-Transition Prozess soll vor allem die Anpassungsschritte der Beschäftigten erleichtern und sozial abfedern (Meinhart et al., 2022). Begleitend werden Maßnahmen vorgeschlagen, um einen Ausgleich unterschiedlich strikter Klimapolitiken an der Grenze der EU gegenüber dem Weltmarkt zu ermöglichen.

Wichtige Elemente des 2021 veröffentlichten Fit-for-55-Pakets sind:

- Für die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Straßenverkehr und Gebäuden soll ein neues, separates Emissionshandelssystem eingerichtet werden. Dabei sollen die Lieferanten von Treib- und Heizstoffen anstelle der direkten Emittenten am Handel teilnehmen (Europäische Kommission, 2021b);
- Flüge innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR), der Schweiz und des Vereinigten Königreiches sollen weiterhin dem EU-ETS unterliegen. Die Gesamtzahl der Luftverkehrszertifikate im EU-ETS soll jährlich um 4,2% reduziert werden. Die Zahl der kostenlos zuteilten Zertifikate soll schrittweise verringert werden, mit dem Ziel, die kostenlose Zuteilung an den Luftverkehr mit Ende 2026 einzustellen (Europäische Kommission, 2021c). Bezüglich des internationalen Luftverkehrs setzt sich die EU für das "Carbon Offset and Reduction Scheme" (CORSIA) gemeinsam mit der International Civil Aviation Organization ein.
- Auch die CO<sub>2</sub>-Emissionen von großen Schiffen (Bruttotonnage über 5.000 t) sollen im EU-ETS erfasst werden. Die geopolitische Relevanz ergibt sich daraus, dass dies unabhängig

davon sein soll, unter welcher Flagge sie fahren. CO<sub>2</sub>-Emissionen von Fahrten, deren Start- und Zielhafen innerhalb der EU liegt, sollen zu 100%, die übrigen zu 50% erfasst werden. Die Eingliederung des Schiffsverkehrs in den Emissionshandel soll ebenfalls schrittweise erfolgen. 2023 sollen gemäß Kommissionsvorschlag für 20% der Emissionen Zertifikate abgegeben werden, für 2026 ist bereits eine vollständige Abdeckung vorgesehen (Europäische Kommission, 2021b).

- Nationale Emissionsziele für jene Sektoren, die nicht dem ursprünglichen EU-ETS unterliegen, sollen weiterhin aufrecht bleiben (Europäische Kommission, 2021d).
- Um die Verlagerung von Produktion und Emissionen in Länder mit weniger ambitionierter Klimapolitik zu verringern ("Carbon Leakage"), sollen unter bestimmten Bedingungen Zertifikate bestimmten Branchen weiterhin kostenlos zugeteilt werden (auf Basis branchenspezifischer Benchmarks (Details siehe Kettner und Feichtinger, 2021)).
- Als weitere Maßnahme, um "Carbon Leakage" zu verhindern, soll ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus eingeführt werden (Europäische Kommission, 2021e). Gemäß dem Vorschlag der EU-Kommission sollen Importeure bestimmter Güter künftig Emissionszertifikate kaufen müssen, um die im Rahmen der Produktion entstandenen Emissionen zu kompensieren (mehr Details dazu im übernächsten Abschnitt).

Der aktuelle Stand des legislativen Prozesses des Fit-for-55-Paketes wird in Erbach und Foukalová (2022) behandelt. Im Trilog, also den Verhandlungen zwischen EU-Kommission, Rat und Europäischem Parlament werden im nächsten Schritt die Voraussetzungen für die Gesetzgebung geschaffen.

Die Umsetzung der EU-Vorhaben in Österreich hängt naturgemäß vom Fortschritt des Einigungsprozesses der EU-Institutionen ab, da die maßgeblichen gesetzlichen Voraussetzungen auf EU-Ebene geschaffen werden. Im Regierungsübereinkommen (Bundeskanzleramt, 2019) ist jedenfalls vorgesehen, dass Österreich bereits ein Jahrzehnt früher als die EU netto-klimaneutral sein soll. Meilensteine auf dem Weg dahin wurden mit der "ökosozialen Steuerreform" geschaffen, die 2022 beschlossen wurde und als wichtige Maßnahme Abgaben auf CO<sub>2</sub>-Emissionen vorsieht, die ab Oktober 2022 eingehoben werden sollen.

Da Umweltschäden grenzüberschreitend sein können und Naturschutz ein globales öffentliches Gut ist, gibt es zahlreiche internationale Abkommen, mit dem Ziel, Schäden durch koordinierte Anstrengungen zu reduzieren bzw. einen guten Naturzustand zu erhalten. Die EU ist Unterzeichner von 29 internationalen Abkommen (darunter das Montreal-Protokoll über gefährliche Substanzen und CITES, das Washington-Artenschutzabkommen, das Kyoto-Protokoll und das Abkommen von Paris) und zwei weiteren Instrumenten (Ramsar- und Bukarest-Konventionen).

Einige dieser Abkommen haben unmittelbare Auswirkungen auf den internationalen Handel, etwa das Verbot des Handels von Wildtieren oder des Handels von Produkten, die daraus hergestellt werden. Handelsbeschränkungen gibt es auch im Zusammenhang mit gefährlichen Substanzen, und zwar auch solchen, die hohen Umweltschaden nach sich ziehen (z. B. die Ozonschicht zerstören). Ein Widerspruch zum Freihandel besteht dabei nicht, denn nachhaltige Entwicklung sowie Schutz und Erhaltung der Umwelt sind grundlegende Ziele der WTO. Sie sind

im Übereinkommen von Marrakesch verankert, mit dem die WTO gegründet wurde. Sie sind gleichrangig mit dem Ziel der WTO, Handelshemmnisse abzubauen und diskriminierende Behandlung in den internationalen Handelsbeziehungen zu beseitigen.

Im Rahmen der WTO gibt es kein spezielles Übereinkommen über die Umwelt. WTO-Mitglieder können nach den WTO-Regeln handelsbezogene Maßnahmen zum Schutz der Umwelt ergreifen, sofern eine Reihe von Bedingungen erfüllt sind, die verhindern, dass solche Maßnahmen für protektionistische Zwecke missbraucht werden. Ein wichtiges Prinzip dabei ist, dass Produzenten im Inland gegenüber jenen im Ausland nicht bevorzugt werden.

In zahlreichen Freihandelsverträgen, die von der EU mit Handelspartnern in den letzten Jahren abgeschlossen wurden bzw. über welche noch verhandelt wird, sind Bestimmungen enthalten, in denen auf die Umwelt Bezug genommen wird. Dabei wird vereinbart, bestimmte Mindeststandards einzuhalten, es werden Konsultationsmechanismen etabliert und Foren zur Streitbeilegung vereinbart (siehe Sinabell et al., 2020 am Beispiel des MERCOSUR-Abkommens zur Handelsliberalisierung).

### **4.3 Kernelemente der Energiepolitik der EU und ihre geoökonomische Dimension**

Die Energiepolitik der EU ist nicht in dem Maß kohärent und integriert wie etwa die EU-Klimapolitik oder die Gemeinsame Agrarpolitik. Die Mitgliedstaaten haben weitreichende Kompetenzen und durch die wechselseitigen Abhängigkeiten über grenzüberschreitende Energiemärkte und transnationale Netze und Leitungen ergibt sich ein hoher Koordinationsaufwand, der mit den aktuellen Governance-Strukturen noch nicht ausreichend gut bewältigt wird.

Die wesentlichen Herausforderungen der EU-Energiepolitik sind gemäß Ciucci (2022) Themen wie die zunehmende Importabhängigkeit, die begrenzte Diversifizierung, hohe und schwankende Energiepreise. Die wachsende globale Energienachfrage, Sicherheitsrisiken für Erzeuger- und Transitländer, die wachsende Bedrohung durch den Klimawandel, die Abkehr von fossilen Energieträgern, die langsamen Fortschritte bei der Energieeffizienz, die Herausforderungen durch den zunehmenden Anteil erneuerbarer Energien sowie die Notwendigkeit einer größeren Transparenz, einer weiteren Integration und eines Verbunds der Energiemärkte zählen ebenfalls zu den Problembereichen, die derzeit ungenügend adressiert sind. Die EU-Energiepolitik setzt daher auf eine Vielzahl von Maßnahmen, um einen integrierten Energiemarkt zu schaffen, in dem die Sicherheit einer nachhaltigen Energieversorgung Priorität hat.

Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union sind elementare Vorkehrungen zur Versorgungssicherheit (Art. 122) getroffen, Netzwerke (Art. 170ff), Kohle und Nuklearenergie werden ebenfalls behandelt. Der Vertrag schafft auch Vorkehrungen für die interne (Art. 114) und externe Energiepolitik (Art. 216ff). Darin wird der Union das Recht eingeräumt internationale Verträge einzugehen, sei es mit internationalen Organisationen oder Staaten, wenn dies zur Erreichung der Ziele erforderlich ist und das Prozedere des Zusammenwirkens der Institutionen festgelegt. Im Artikel 194 werden einige Bereiche der Energiepolitik als geteilte Zuständigkeit definiert. Dies kann als eine Grundlage zur Entwicklung einer gemeinsamen Energiepolitik verstanden werden. Mitgliedstaaten obliegt es aber, "die Bedingungen für die Nutzung ihrer Energieressourcen, die Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen".

Als eine Konsequenz der Annexion der Krim durch die russische Föderation wurde 2014 vom Kommissionspräsidenten der Vorschlag einer "Energie-Union" vorgestellt. Mit ihr soll ein integrierter Energiebinnenmarkt geschaffen werden und ermöglicht werden, dass fünf Ziele erreicht werden (Diversifizierung der Versorgung, Marktintegration, Energieeffizienz, Abbau des Einsatzes fossiler Energieträger, Energieforschungsförderung). Im folgenden Jahr wurde die EU-Energie-Strategie vorgestellt (COM(2015)0080), durch welche die Energie-Union verwirklicht werden sollte. In den Folgejahren wurden Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates erlassen, in denen die Governance-Struktur, Energie-Effizienz allgemein und von Gebäuden, erneuerbare Energie, die Zusammenarbeit der Energiemarktregulatoren geregelt sind (detaillierte Ausführungen siehe Ciucci, 2022). In mehreren sogenannten "Energy Packages" wurde die Schaffung des gemeinsamen Energiemarktes auf operativer Ebene in Angriff genommen. Das fünfte Paket – vorgestellt im Jahr 2021 – trägt den Titel "Delivering the European Green Deal", womit die enge Verzahnung von Klima- und Energiepolitik bestätigt wird.

Die Sicherheit der Strom- und Gasversorgung hat einen hohen Stellenwert in der Energiepolitik der EU. Dazu wurden in den vergangenen Jahren zahlreiche Verordnungen und Richtlinien erlassen, in denen das Zusammenwirken der Mitgliedstaaten und die Rolle der Union definiert wurden, um diese Ziele zu erreichen. Da wichtige Kompetenzen weiterhin bei den Mitgliedstaaten liegen, wurde bereits 2012 ein Informations-Austausch-Mechanismus etabliert (Beschluss 994/2012/EU des Europäischen Parlaments und des Rates). Mitgliedstaaten sind demzufolge verpflichtet, internationale Energieabkommen der Kommission zur Bewertung vorzulegen und mit anderen Mitgliedstaaten Informationen auszutauschen.

Die geoökonomische Dimension der europäischen Energiepolitik liegt klar auf der Hand, und zwar weil die Unausgewogenheit der Versorgung mit Energieträgern zur aktuellen Notlage, vor allem auf dem Markt für Erdgas geführt hat. Um die Zuverlässigkeit der Gasversorgung in der EU zu verbessern, wurden in dem außerordentlichen Gipfel des Rates vom 25. Juli 2022 das von der Kommission ein paar Tage zuvor vorgelegte Paket zur Wintervorbereitung (siehe Mitteilung "Sparen Sie Gas für einen sicheren Winter"<sup>84</sup>) und ein Verordnungsvorschlag über koordinierte Maßnahmen zur Verringerung der Gasnachfrage<sup>85</sup>) diskutiert. Ein Ergebnis der Sitzung war, dass der Rat die Verordnung des Rates über koordinierte Maßnahmen zur Reduzierung der Gasnachfrage gebilligt hat. In seiner Sitzung vom 9. September 2022 hat der Rat "Energie" den Druck, den der Anstieg der Strom- und Gaspreise auf die Inflation und die Wirtschaft der EU ausübt und damit die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen bedroht, anerkannt und Vorschläge skizziert, mit denen einerseits die Teuerung reduziert wird, andererseits die Versorgung mit Energie sichergestellt werden kann<sup>86</sup>).

Die Europäische Kommission hat als grundlegenden Lösungsansatz bereits im Mai 2022 den Plan "REPowerEU" vorgelegt. Zu den wesentlichen Eckpunkten bezüglich der bestehenden Vorhaben zählen die Anhebung des Energieeffizienz-Ziels von 9% auf 13% bis 2030. Die hohen Preise von Energie werden sicherlich dazu beitragen, dass energiesparendes Verhalten

---

<sup>84</sup>) [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_4608](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4608) (abgerufen am 25.7.2022).

<sup>85</sup>) COM/2022/361 final.

<sup>86</sup>) Siehe dazu <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/tte/2022/09/09/> (abgerufen am 12.9.2022).

mehr Verbreitung findet und sich energiesparende Investitionen eher lohnen. Die Kommission möchte auch die Energiewende beschleunigen. Bis 2030 sollen – statt bisher angestrebten 30% – 45% des Energiebedarfs mithilfe erneuerbarer Energien gedeckt werden. Ein Ansatz dazu ist, die Genehmigungsverfahren für erneuerbare Energie-Projekte zu verkürzen, ein weiterer, die Verpflichtung von Solaranlagen auf Dächern einzuführen und ein weiterer mehr klimafreundlichen Wasserstoff zu verwenden.

Ein Kernelement von "REPowerEU" ist die Diversifizierung der Versorgung mit Energieträgern. Energie soll in größerem Umfang als bisher von unterschiedlichen internationalen Partnern importiert werden. Flüssigerdgas (liquified natural gas, kurz: LNG), das über Frachtschiffe und nicht über Rohrleitungen geliefert wird, spielt dabei eine besondere Rolle. Hier übernimmt die Kommission Beschaffungsaufgaben, ähnlich wie dies in der COVID-19-Krise bei der Beschaffung von Impfstoffen der Fall war.

Im geopolitischen Kontext steht "REPowerEU" nicht alleine da. In den USA ist mit dem "Inflation Reduction Act" vorgesehen, 370 Mrd. \$ an öffentlichen Geldern in Klimaschutz und Energie-Sicherheit zu investieren, in Japan verfolgt die Regierung mit dem "GX-grüne-Transformations-Plan" ähnliche Ziele und Indien hat die Voraussetzung für einen Emissions-Handel geschaffen und forciert Klimateffizienz und Energieeinsparungen im Gebäudesektor (Biorol, 2022). Große Länder, die demokratisch organisiert sind, verfolgen daher mit vergleichbaren Instrumenten ähnliche klima- und energiepolitische Ziele, wie sie auch in der EU verankert sind.

In ähnlicher Weise hat auch der Staat Österreich Erdgas angekauft, um im Krisenfall die Versorgungssicherheit zu erhöhen. Um die Abhängigkeit von Importen zu verringern, wurden in Österreich bereits mehrere Voraussetzungen geschaffen. Eine davon ist das "Erneuerbaren Ausbau-Gesetz" aus dem Jahr 2021. Darin vorgesehene Maßnahmen werden ergänzt durch Förderprogramme im Energie- und Klimafonds bzw. mit Maßnahmen wie "Raus aus Öl und Gas", einem Förderprogramm, das Ersatzinvestitionen in nachhaltige Energieversorgungssysteme unterstützt. Weitere Vorhaben, die im Nationalen Energie- und Klimaplan (BMNT, 2019) vorgestellt sind, wie eine Aktualisierung des Klimaschutzgesetzes oder der Verordnungen bezüglich Energieeffizienz werden derzeit ausgearbeitet. All diese Maßnahmen führen dazu, dass sich der Energiemix ändert. Nicht notwendigerweise geht damit einher, dass die Abhängigkeit von Importen verringert wird, sondern es kommt zu einer Verlagerung. An die Stelle der Importe von Energieträgern treten Importe von Anlagen (z. B. Windräder) oder Komponenten wie Solar-Paneele.

#### **4.4 Geoökonomische Herausforderungen der EU-Energie- und Klimapolitik**

Die Emissionen von Treibhausgasen zu reduzieren, ist ein zentrales Ziel der aktuellen Wirtschafts- und Klimapolitik. Um dies möglichst kostenwirksam zu erreichen, werden vorrangig ökonomische Instrumente eingesetzt, wie das EU-Emissionshandelssystem bzw. Abgaben auf Emissionen wie sie im Zuge der ökosozialen Steuerreform in Österreich beschlossen wurden. Generell setzt die Umwelt- und Naturschutzpolitik zahlreiche Maßnahmen und Instrumente ein, um eine Vielzahl von negativen Umweltauswirkungen zu verhindern. Anders als in der Klimapolitik werden in der Umweltpolitik in den meisten Fällen regulative Instrumente angewandt und

Umweltsteuern kommen eher seltener zum Einsatz<sup>87)</sup>. In vielen Ländern gibt es nach wie vor Subventionen für Aktivitäten, die mit negativen Umweltwirkungen einhergehen und die somit dem von den OECD-Ländern im Jahr 1972 verankerten Verursacherprinzip krass widersprechen.

Die Umsetzung des Verursacherprinzips in der EU reicht aber nicht aus, um alle mit den wirtschaftlichen Aktivitäten im Zusammenhang stehenden Kosten von Emissionen zu internalisieren. In den nationalen Inventuren werden die im jeweiligen Territorium unmittelbar freigesetzten Emissionen erfasst. Jene Emissionen, welche in anderen Ländern entstehen, um Güter herzustellen, die zu Konsumzwecken importiert werden, sind in den nationalen Inventuren der Importländer nicht enthalten (vgl. Davis und Caldeira, 2010 sowie Chen et al., 2018).

Wie Berechnungen von Muñoz und Steininger (2010) zeigen, dürften in Österreich die Emissionen um 36% höher sein als in der nationalen Inventur gemäß der UNFCCC-Berechnungsmethode<sup>88)</sup> ausgewiesen, wenn man die in den importierten Produkten "enthaltenen" Emissionen berücksichtigt<sup>89)</sup>. Nach Schwarcz (2021) sowie Felbermayr und Peterson (2020) beträgt dieser Wert für die EU insgesamt 20%. Veranschaulicht wird dieser Sachverhalt in Abbildung 4.5. Die Farbe einzelner Regionen gibt den produktionsorientierten nationalen Pro-Kopf-Fußabdruck an, so wie er nach den Vorschriften der UNFCCC berechnet wird. Die Pfeile veranschaulichen jene THG-Emissionen, die in den in einer Herkunftsregion produzierten und in eine andere Region transportierten Gütern enthalten sind. Die mit dem bilateralen Handel verbundenen Zahlen repräsentieren die gesamten in den gehandelten Konsumgütern enthaltenen Emissionen (außerhalb der Klammern) und deren im Kapitalstock kumulierten Werte (innerhalb der Klammern).

Die produktionsbasierten Emissionen je Person sind am höchsten in Nordamerika und Australien (siehe dunkelrote bzw. braune Einfärbung der Länder). Obwohl Länder in Asien einen vergleichsweise geringen nationalen Pro-Kopf Fußabdruck haben, sind die THG-Emissionen, die mit deren Exportgütern nach Europa und USA verbunden sind, beträchtlich. Somit kommen in Ländern wie USA und Europa zu den bereits erheblichen produktionsbasierten Emissionen noch jene dazu, die in Gütern enthalten sind, die vor allem aus China, Indien und Russland importiert werden.

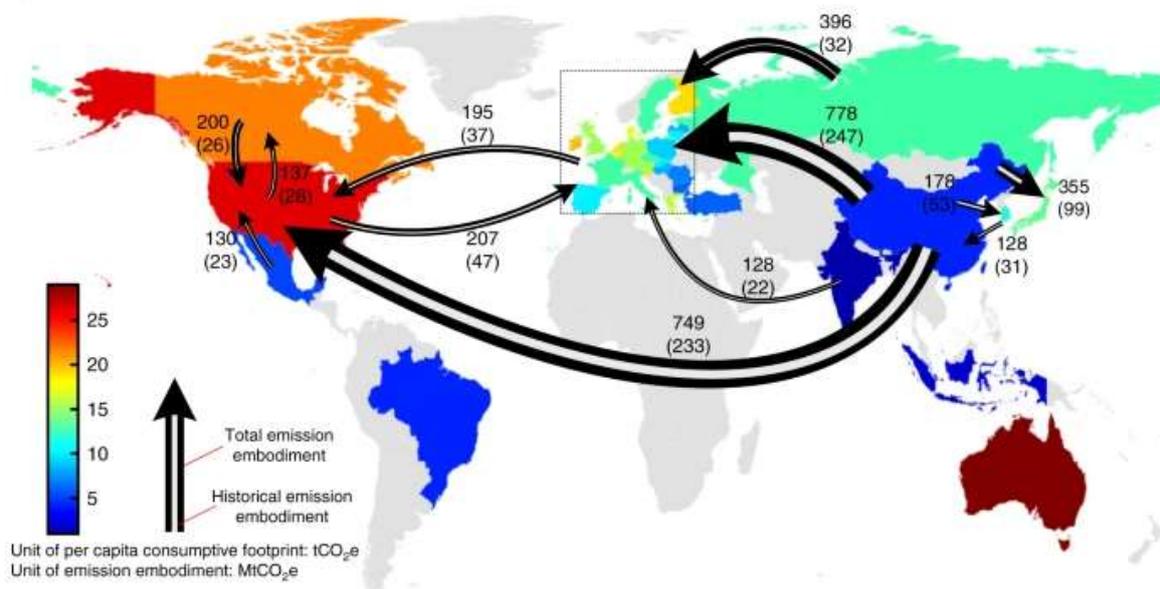
---

<sup>87)</sup> Ein Überblick zu internationalen Umweltsteuern bietet <https://www.oecd.org/env/tools-evaluation/environmental-taxation.htm>.

<sup>88)</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change.

<sup>89)</sup> Im Englischen verwendet man den Begriff "embedded emission".

**Abbildung 4.5: Die in international gehandelten Gütern enthaltenen Emissionen pro Kopf und deren Handelsströme**



Anmerkung: Die mit den Handelsströmen in Verbindung stehenden Zahlen entsprechen Mt CO<sub>2</sub>e (Kohlendioxid-Äquivalente).

Q: Chen et al. (2018).

Länder wie die EU, die durch effektive Maßnahmen die Emissionen in ihrem Wirkungsraum zu reduzieren suchen, laufen daher Gefahr, dass zwar das Ziel der Senkung von Treibhausgasen im gemeinsamen Wirtschaftsraum erreicht wird, auf globaler Ebene aber nur wenig ausgerichtet wird. Wenn die emissionsintensive Produktion ins Ausland verlagert wird, kommt die angestrebte Verringerung der Emission nicht zustande, sofern die gleiche Technologie oder gar eine emissionsintensivere eingesetzt wird.

Im Zuge der Umsetzung des Green Deals hat die EU-Kommission daher den sogenannten Mechanismus CBAM (carbon border adjustment mechanism) vorgeschlagen, um sicherzustellen, dass solche Ausweichreaktionen nicht stattfinden (siehe dazu Kasten 4.1). Gemäß dem CBAM-Vorschlag der EU-Kommission (COM(2021) 564 final) sollen für gewisse Importe (Zement, Aluminium, Düngemittel, elektrische Energieerzeugung, Eisen und Stahl) in die EU kostenpflichtige Import-Zertifikate nötig sein. Deren Preise orientieren sich am Preis der Emissionszertifikate am Markt für EU-Emissionszertifikate. Die Abgaben stehen somit in Beziehung zu den Emissionen, die im Zuge der Produktion in der EU entstehen. Somit wird dem Verursacherprinzip Rechnung getragen und die ausländischen Lieferanten werden nicht schlechter behandelt als die Produzenten innerhalb der EU – so die Argumentation der EU-Kommission. Prinzipiell kann bei entsprechender Ausgestaltung davon ausgegangen werden, dass ein solcher Mechanismus kompatibel mit den WTO-Regeln ist (Horn und Sapier, 2019). Der ambitionierte Zeitplan, innerhalb dessen der CBAM umgesetzt werden soll, ist jedoch eine große Herausforderung. Bereits 2023 sollen erste Schritte zur Implementierung erfolgen, und zwar in Form von Informationen über die bei der Produktion von Importgütern entstandenen Emissionen. Der Mechanismus soll voll zur

Wirkung kommen, sobald die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten an EU-Emittenten nach dem Jahr 2030 ausläuft. Zudem muss bedacht werden, dass die Durchführbarkeit auch von den Reaktionen der Länder abhängig ist, aus denen die Importe stammen.

Die Einhaltung der Kompatibilität des konkreten Mechanismus mit WTO-Regeln ist eine der Bedingungen, die der Europäische Rat in seiner Stellungnahme vom 13.3.2022 zum Vorschlag der Kommission beschlossen hat (Council of the European Union, 2022). Der Rat stellte zudem fest, wie wichtig eine stärkere internationale Zusammenarbeit mit Drittländern ist, unter anderem durch die Einrichtung eines Klimaclubs parallel zur CBAM. Ein Ziel der EU-Klimapolitik ist schließlich, dass auch in anderen Ländern wirksame Klimaschutzmaßnahmen umgesetzt werden. Wie dies erreicht werden kann, wird in der internationalen Literatur seit Jahren untersucht.

#### Übersicht 4.2: Gestaltungselemente des europäischen Grenzausgleichsmechanismus CBAM

Ausgestaltungselement	Vorschlag der Europäischen Kommission
Bevorzugte Option	Erwerb von Emissionszertifikaten durch ausländische Produzenten oder Importeure aus einem speziellen Pool an Emissionszertifikaten außerhalb des ETS (orientiert sich am Zertifikatspreis des ETS).
Abdeckung der Handelsströme	Nur Importe (Mindestschwellenwert: Einfuhren von weniger als 150 € sollen von den Verpflichtungen des CBAM ausgenommen werden).
Geographischer Geltungsbereich	Wareneinfuhren aus allen Extra-EU-Ländern. Ausnahme für jene Länder, die am EU-Emissionshandelssystem teilnehmen oder mit diesem verbunden sind (derzeit Europäischer Wirtschaftsraum und die Schweiz).
Sektoraler Geltungsbereich	Fünf Sektoren: Zement-, Aluminium-, Düngemittel-, Strom-, Eisen- und Stahlindustrie.
Erfassung der Emissionen	Nur direkte Emissionen (Scope 1) von Treibhausgasen während des Herstellungsverfahrens der betroffenen Waren.
Höhe des Grenzausgleichs	Die Höhe des finanziellen Ausgleichs spiegelt den durchschnittlichen wöchentlichen Auktionspreis für EU-ETS-Zertifikate wider. Bei der Anrechnung von Maßnahmen im Herkunftsland werden nur explizite Maßnahmen zur CO <sub>2</sub> -Bepreisung anerkannt und dem Grenzausgleich angerechnet.
Freie Zuteilung	Schrittweise Reduzierung der kostenlosen Zertifikate (werden 2025 noch 100% betragen, schrittweise jedes Jahr um 10 Prozentpunkte sinken bis diese im Jahr 2035 bei null liegen).
Verwendung der Einnahmen	CBAM wird in der Übergangszeit von 2023 bis 2025 keine Einnahmen generieren. Die anfallenden Einnahmen ab 2026 werden auf nationaler Ebene von den zuständigen Behörden einbehalten und sollen größtenteils dem EU-Haushalt zufließen. Derzeit ist keine Zweckbindung von Einnahmen angedacht.
Zeitplan für die Umsetzung	2023-2025: Berichterstattungssystem und Übergangsphase ohne finanziellen Ausgleich; ab 2026: vollständige Umsetzung.

Q: WIFO-Zusammenstellung.

#### **Kasten 4.1: Kernelemente des EU-Grenzausgleichsmechanismus**

Als zentralen Baustein des europäischen Green Deals plant die Europäische Kommission einen CO<sub>2</sub> Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism-, CBAM)<sup>90</sup> einzuführen, der eine fiktive Anbindung der EU-Handelspartner an das Emissionshandelsystem der EU vorsieht. Das Instrument des Grenzausgleichs zielt darauf ab, international ungleiche CO<sub>2</sub>-Preise zwischen europäischen Waren und importierten Waren auszugleichen, um die Klimaziele der EU zu unterstützen. Gleichzeitig soll das Risiko einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen in Länder mit einer weniger ambitionierten Klimapolitik verringert werden. Die EU-Kommission zog ursprünglich folgende vier Optionen für diesen Grenzausgleichsmechanismus in Betracht: (i) Importsteuer; (ii) ETS-Erweiterung; (iii) fiktives ETS mit einem separaten Zertifikatpool; (iv) Verbrauchssteuer (Verbrauchssteuer oder Mehrwertsteuer).

Derzeit wird der Erwerb von Emissionszertifikaten aus einem speziellen Pool an Emissionszertifikaten außerhalb des ETS (also Option (iii)) im Sinne der Vereinbarkeit mit den WTO-Regeln als präferierte Option diskutiert (z. B. Zweckbindung der Einnahmen an klimapolitische Maßnahmen). Die vorgeschlagenen Gestaltungselemente des europäischen Grenzausgleichsmechanismus werden in Übersicht 4.2 näher ausgeführt<sup>91</sup>).

Eine umfassende Analyse von Bellora und Fontagné (2022) zur Effektivität und den Auswirkungen des europäischen Grenzausgleichsmechanismus zeigt, dass die Einführung eines CBAM gemäß Option (iii) je nach Ausgestaltung Carbon Leakage deutlich reduzieren kann. Dies ist allerdings auch mit Kosten auf EU-Ebene verbunden. Die quantitativen Berechnungen von Bellora und Fontagné (2022) belegen, dass das EU-BIP im Jahr 2040 im Vergleich zum Basisszenario um 1,6% schrumpfen würde. In diesen Berechnungen werden die Klimaschäden, die ein höheres Emissionsniveau zur Folge hat, allerdings nicht berücksichtigt. Gemäß Bellora und Fontagné (2022) sinken die Exporte, da EU-Exporteure an Wettbewerbsfähigkeit auf Drittmarkten verlieren, denn die Emissionen unterliegen zur Gänze einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung, da derzeit keine Rabatte für Exporteure vorgesehen sind. Exporteure können also nicht wie im Fall der Umsatzsteuer die ausgeführten Waren ohne Steuer in Rechnung stellen. Zudem würde der EU-ETS-Preis steigen und EU-Exporteure würden dadurch weiter Wettbewerbsfähigkeit am heimischen Markt einbüßen. Die Modell-Ergebnisse deuten auch relativ starke Effekte für Drittländer an. Während die EFTA-Länder sowie Großbritannien von der Einführung profitieren würden, da diese Länder auch einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung unterliegen und daher weniger Anpassungskosten haben, sind die bilateralen Handelsbeziehungen der EU mit Indien und China besonders stark negativ betroffen. Dies muss auch im Hinblick auf mögliche Sanktionsmaßnahmen von Drittländern im Zuge der Einführung eines europäischen Grenzausgleichsmechanismus mitbedacht werden. Diesen Bewertungen müssen im Kontext der übergeordneten Ziele der Treibhausgasreduzierung eingeordnet werden, zu denen sich alle EU-Mitgliedstaaten im Vertrag von Paris bekennen.

<sup>90</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/carbon\\_border\\_adjustment\\_mechanism\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/carbon_border_adjustment_mechanism_0.pdf) (abgerufen am 19.4.2022).

<sup>91</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/aanda\\_21\\_3661](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/aanda_21_3661) (abgerufen am 19.4.2022).

Ein "Klimaklub" wurde von Nordhaus (2015) vorgeschlagen. Darunter ist eine Kooperation von Staaten zu verstehen, die sich auf ein gemeinsames Vorgehen zur Emissionsenkung einigen. Die Analyse zeigt, wie ein internationales Klimaabkommen, das eine gezielte Bepreisung von Kohlenstoff und Handelssanktionen kombiniert, zu einer erheblichen Verringerung der Emissionen führen kann. Ergebnisse von Modellierungen deuten darauf hin, dass bescheidene Handelssanktionen für Nicht-Teilnehmer eine Koalition induzieren können, die sich dem optimalen Minderungsniveau annähert. Der wichtigste Parameter ist dabei – dem Verursacherprinzip entsprechend – ein Preis, der für Emissionen zu bezahlen ist (Stiglitz, 2017). Die Anforderungen an das Design entsprechender Vereinbarungen in einem solchen Klub sind jedoch nicht trivial, wie Felbermayr et al. (2021c) erläutern. Ob ein Grenzausgleich mit Zertifikaten, so wie er derzeit vorgesehen ist, allein ausreichende Anreize für eine Teilnahme am Klimaklub schafft, ist laut Felbermayr et al. (2021c) fraglich: "... es könnte der Einsatz von Klimazöllen notwendig werden, um einen Klimaklub der Nationen mit den weltweit größten Emissionen zu stabilisieren" und es könnte eine Revision der WTO-Regeln Voraussetzung sein, um dies zu ermöglichen.

Seit Kurzem sind für derartige Anpassungen zumindest erste Ansätze sichtbar. Im November 2020 kündigten 50 WTO-Mitglieder ihre Absicht an, strukturierte Diskussionen für interessierte WTO-Mitglieder zu organisieren, um die Arbeit zu Handel und ökologischer Nachhaltigkeit voranzutreiben<sup>92)</sup>. Seit dem Start der Initiative, nehmen 74 Mitglieder, die über 80% des Welthandels repräsentieren, an den Gesprächen teil. Die Gruppe gab im Dezember 2021 eine Ministererklärung ab, in der unter anderem die künftige Arbeit der Initiative in Bereichen wie Handel und Klimawandel, Handel mit Umweltgütern und -dienstleistungen, Kreislaufwirtschaft und nachhaltige Lieferketten festgelegt wird (WTO, 2021). Im Zuge der WTO-Ministerkonferenz vom Juni 2022 wurden vier Arbeitsgruppen zu Umweltgütern und -dienstleistungen, handelsbezogenen Klimaschutzmaßnahmen, Kreislaufwirtschaft und Subventionen vorgestellt. Für die EU ist die trilaterale Kooperation mit den USA und China besonders wichtig, auch um im Vergleich zu den USA und der im Zuge der UNO-Klimakonferenz COP26 verabschiedeten USA-China-Klimaschutzvereinbarung nicht ins Hintertreffen zu geraten und andererseits durch den Vorstoß der EU für ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem neuen Spannungsfelder im Zusammenhang von Handel und Klimaschutz vorzubeugen (vgl. Kapitel 2.7.2).

Im Kontext von Grenzausgleichsabgaben ergeben sich für Schwellenländer besondere Herausforderung. Sie sind wichtige Lieferanten von potenziell mit Abgaben belasteten Produkten, verfügen aber häufig nicht über die nötigen Ressourcen, in klimafreundlichere Produktionsweisen zu investieren. Angesichts dessen werden Treibhausgas sparende Prozesse in Schwellen- und Entwicklungsländern nur erfolgreich initiiert werden, wenn Industrienationen geeignete Finanzierungsmechanismen und -mittel beitragen (von Lüpke et al., 2022). So genannte CO<sub>2</sub>-Differenzverträge (Carbon Contracts for Difference) können Investitionen in klimaneutrale Produktionsprozesse in Schwellenländern absichern und damit attraktiver machen. Eine wichtige Motivation dafür ist die Aussicht, dass in vielen Schwellenländern aufgrund von Wirtschaftswachstum die Nachfrage nach treibhausgasintensiven Gütern zunehmen wird. Zugang und

---

<sup>92)</sup> Siehe dazu: Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions (TESSD).

Finanzierungsmöglichkeit von klimafreundlicher Technologie ist daher notwendig, um die Emissionen wirksam auf globaler Ebene zu drosseln.

#### **4.5 Verlagerungen von Produktportfolios und Handelsströmen durch die grüne Transformation**

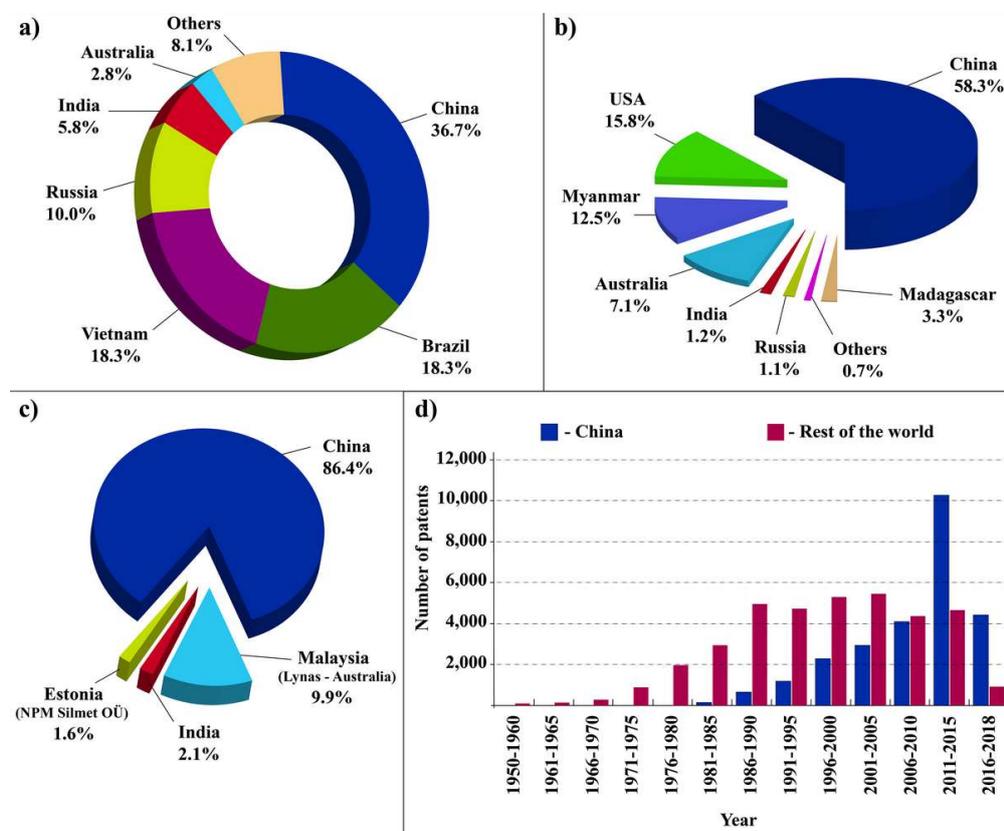
Unter dem Begriff "grüne Transformation" versteht man den Übergang des Wirtschaftssystems, dessen Energiequellen bisher vor allem auf fossilen Rohstoffen basieren, zu einer nachhaltigen Wirtschaft, in der die auch von Österreich getragenen UN-Ziele der nachhaltigen Entwicklung erreicht werden. Die angesprochene Transformation bezieht sich nicht nur auf die Energiewirtschaft, sondern hat Folgewirkungen für die ganze Gesellschaft, da unter anderem auch der Arbeitsmarkt und industrielle Prozesse verändert werden (vgl. Sinabell et al., 2022).

In der Energiewirtschaft wird anstelle von fossiler Kohle, fossilem Öl und Erdgas in Zukunft eine breite Palette von erneuerbaren Energieträgern zum Einsatz kommen. Die Internationale Energieagentur (IEA, 2021) hat in einer Reihe von Szenarien untersucht, wie sich die Nachfrage nach fossilen Energieträgern entwickeln wird und welche Auswirkungen auf die Produktion damit verbunden sind. Je mehr nachhaltige Energie erzeugt wird, umso weniger fossile Energie wird von Ländern bereitgestellt, in denen eine aktive Klimapolitik betrieben wird bzw. in denen die Produktionskosten hoch sind (z. B. Kanada).

Im Zuge der Transformation des Energiesystems spielt die Elektrifizierung eine große Rolle. Die Technologie der Energieerzeugung und der Umwandlung in Bewegungsenergie unterscheidet sich grundlegend und damit geht einher, dass andere Materialien eingesetzt werden. Dabei spielen die so genannten Seltenen Erde-Elemente (SEn) und Metalle wie Lithium, Nickel, Kupfer und Kobalt eine bedeutende Rolle. In dem Maß, in dem der Einsatz von fossiler Energie abnimmt, nimmt der Einsatz der genannten Elemente zu, da die neuen Technologien darauf angewiesen sind. Wichtige Komponenten sind Permanentmagnete aus Seltenen Erden. Davon sind 1 bis 2 kg in einem Elektroauto enthalten. Etwa ein Drittel der annähernd 2 t Magnete in einer 3-MW-Windenergieanlage entfällt auf SEn wie Neodym, Dysprosium und Praseodym (Voncken, 2016). SEn werden aber auch in vielen anderen Anlagen eingesetzt, etwa Elektrolyseuren, die zur Herstellung von Wasserstoff aus Strom benötigt werden.

Betrachtet man die regionale Verteilung der Lagerstätten der SEn wird deutlich, dass mit Ausnahme Russlands und Australiens, kein Land, das derzeit fossile Energieträger in hohem Maß exportiert, große Lagerstätten von SEn aufweist (siehe links oben in Abbildung 4.6). Der Abbau der Minerale ist auf wenige Länder konzentriert, wie Abbildung 4.6 im Schaubild b rechts oben zeigt, und in der Verarbeitung hat China einen überragenden Anteil – siehe Abbildung 4.6, Schaubild c links unten. China ist auch führend in der Anmeldung von Patenten, die mit technischen Anwendungen dieser Elemente im Zusammenhang stehen (siehe Abbildung 4.6 Schaubild d rechts unten).

Abbildung 4.6: Kennzahlen zu Lagerstätten (a), Abbau (b) und Verarbeitung (c) von Seltenen Erde-Elementen und damit im Zusammenhang stehenden Patenten (d)



Anmerkung: a) Globale Seltene Erden-Elemente (SEn) Mineralreserven im Jahr 2020, b) Globale SE-Minenproduktion, c) Globale Produktion von separierten und gereinigten SEn, und d) SE-Patentanmeldungen in China und dem Rest der Welt. Q: Ilankoon et al. (2022).

Die EU adressiert diese Schieflage in einer Reihe von Berichten (Communication Raw Material Reviews<sup>93</sup>) und hat als industriepolitische Maßnahme die Europäische Rohstoff-Allianz<sup>94</sup> (European Raw Material Alliance) initiiert. Die handelsstrategische Rolle der EU-Industriepolitik zur Verringerung der Abhängigkeit von wenigen Lieferanten wird im Kapitel 3.1.3 in weiteren Details behandelt. Dieser Sachverhalt zeigt, dass Klima- und Energiepolitik auch sehr eng mit der neuen EU- Industriepolitik verwoben sind.

Eine Schlüsselrolle in der Energie-Transformation nimmt Wasserstoff ein, der klimaneutral hergestellt werden kann (Friesenbichler et al., 2021). Dazu hat die EU, wie im Green-Deal vorgesehen, eine Wasserstoffstrategie entwickelt<sup>95</sup>). In Österreich<sup>96</sup>) wurde eine Wasserstoff-Strategie 2022

<sup>93</sup>) [https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials_en).

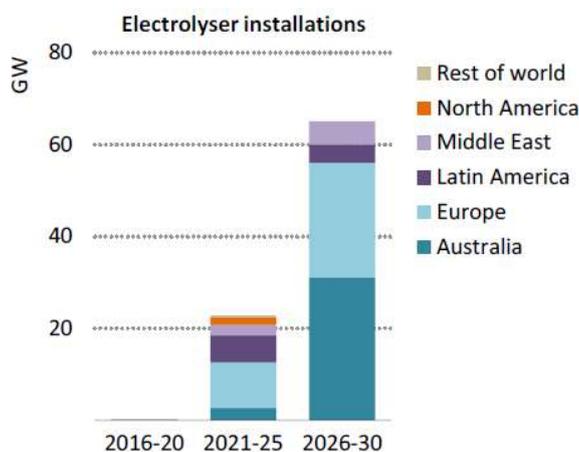
<sup>94</sup>) <https://erma.eu/>.

<sup>95</sup>) Siehe [https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-systems-integration/hydrogen\\_en](https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-systems-integration/hydrogen_en).

<sup>96</sup>) Siehe <https://www.bmk.gv.at/themen/energie/energieversorgung/wasserstoff/strategie.html>.

vorgestellt und auch in anderen Ländern gibt es konkrete Pläne zum Ausbau der Produktion. Gemäß der IEA (2021) wird binnen zehn Jahren die Kapazität der Elektrolyseure, mit denen dies bewerkstelligt wird, auf 80 GW ausgebaut werden. Die Verteilung der Länder zeigt, dass dieser Ausbau vor allem in Australien und Europa stattfinden soll (siehe Abbildung 4.7). Somit verlagert sich auch die damit verbundene Primärenergieproduktion in diese Länder. Die Nachfrage nach fossiler Energie verringert sich entsprechend und somit verlieren die bisherigen Lieferanten erhebliche Marktanteile. Es verlagern sich die Handelsströme von Ländern, die fossile Rohstoffe liefern, zu Ländern, die Mineralien und Materialien der neuen Energietechnologien bereitstellen. Das von der IEA unterstellte Szenario für die EU basiert noch auf den ursprünglichen Fit-for-55-Plänen. Durch den REPowerEU Action Plan sind mittlerweile die Ziele des Wasserstoff-Ausbauplans noch ambitionierter (Uhde, 2022).

**Abbildung 4.7: Geplante und angekündigte Elektrolyseur-Installationen bis 2030 und ihr Anteil an den erforderlichen Erweiterungen, 2021-2030**



Q: IEA (2021).

Neben den unmittelbar auf den Handel und Warenverkehr bezogenen Entwicklungen ist auch die Regulierung von Finanzinstitutionen und Unternehmen in Bezug auf ihre Umweltperformanz relevant. Ein Instrument dazu ist die EU-Taxonomie-Verordnung, die festlegt, welche Wirtschaftstätigkeiten als nachhaltig klassifiziert werden<sup>97)</sup>. Es handelt sich dabei um eine neue Rechtsmaterie mit noch nicht ganz absehbaren Auswirkungen. Letztlich wird damit die Grundlage für EU-Zertifizierungen von Wertpapieremittenten gebildet und eine direkte Verbindung zu den Kapitalmärkten hergestellt. Es wird erwartet, dass der am meisten anerkannte Standard für "grüne Anleihen" die Taxonomie als Maßstab für die Förderungswürdigkeit verwenden wird. Die EU-Kommission wird die Klassifizierung wahrscheinlich auch verwenden, wenn sie Gelder aus ihrem Konjunkturprogramm an die Mitgliedstaaten verteilt, von denen ein Teil an Umweltverbesserungen geknüpft ist. Laut Economist (2022a) könnte wegen des Detaillierungsgrads und

<sup>97)</sup> Siehe [https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/tools-and-standards/eu-taxonomy-sustainable-activities\\_en](https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/tools-and-standards/eu-taxonomy-sustainable-activities_en).

der Strenge des EU-Ansatzes die Taxonomie zum "weltweiten Goldstandard" derartiger Bewertungssysteme werden. Somit haben die auf der Verordnung basierenden Informationen über die Vorzüglichkeit von Investitionen das Potenzial, im Bereich der grünen Transformation zum "Brussels-Effect" beizutragen (vgl. Kapitel 2.7.5). Darunter wird verstanden, dass aufgrund der Größe des Marktes der EU die dort etablierten Standards von anderen Ländern übernommen und auf globaler Ebene etabliert werden (vgl. Kapitel 2.3.4 sowie Christen et al., 2022). Die Taxonomie allein reicht aber nicht aus, um die Emissionen signifikant zu senken (Economist, 2022b) – dazu sind die oben angeführten Änderungen im Energiesystem nötig.

#### **4.6 Empfehlungen zur Bewältigung geoökonomischer Herausforderungen der EU-Energie- und Klimapolitik**

Die Energie- und Klimapolitik der EU verfolgt Ziele, die angesichts der Klimakrise angemessen, aber aufgrund der Dringlichkeit schon überfällig sind. Trotzdem ist die Erreichbarkeit der Ziele nicht garantiert, da die Herausforderungen beträchtlich sind. Sie betreffen nicht nur die Anpassungen innerhalb der EU, wie etwa Umlenkungen und Ausweitungen von Investitionen, den Aufbau von Infrastruktur, die Anpassung der Qualifikationen der Beschäftigten, den Umbau der Industriestruktur, sondern vor allem auch die Außenbeziehungen. Von der grünen Transformation sind vor allem jene Länder negativ betroffen, die bisher fossile Energieträger nach Europa exportierten. Gleichzeitig kommt es zu einer steigenden Nachfrage nach Mineralen und Materialien, welche für die alternative Energiebereitstellung nötig sind und die von anderen Ländern geliefert werden.

Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine Russland überlagert diese Transformation, und zwar auf disruptive Weise. Kurzfristig vergrößert sich die Nachfrage nach fossilen Rohstoffen, vor allem Erdgas aus anderen Ländern, um die Kürzungen der Importe aus Russland zu kompensieren. Langfristig wird die derzeitige Krise die europäischen Staaten anspornen, ihre Investitionen in erneuerbare Energien, Energieeffizienz und niedrigeren Wärmebedarf zu beschleunigen. Eine von Poiters et al. (2022) vorgeschlagene Maßnahme, einen regelmäßigen Ministerrat einzurichten – ähnlich dem Nationalen Sicherheitsrat der USA, der über unmittelbare Reaktionen auf mögliche Energieengpässe entscheidet, wurde zumindest ansatzweise anlässlich des außerordentlichen Gipfels des Rates vom 25. Juli 2022 bereits aufgegriffen. Folgeschritte wurden im Rat für "Energie" am 6. September 2022 vorgestellt.

Die im Rahmen des Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) erwarteten Einnahmen werden gemäß den Plänen des mehrjährigen Finanzrahmens genutzt, um Anleihen rückzuzahlen, die den Europäischen Aufbauplan NextGenerationEU dotiert haben. Wenn man davon ausgeht, dass die treibhausgasintensiven Importe nach und nach reduziert werden, weil sich global klimafreundliche Technologien durchsetzen, werden die Erlöse aus dem Grenzausgleich nicht nachhaltig sein, da sie langfristig gegen Null gehen werden. Ursprünglich war geplant, diese Einnahmen als beständige Finanzierungsquelle der EU zu betrachten, sinnvoller wäre es, diese Einnahmen zu nutzen, um in der Klimapolitik zögernde Länder zu motivieren, einem von der EU initiierten Klimaklub beizutreten, indem Investitionen in nachhaltige Produktionsweisen außerhalb der EU unterstützt werden.

Wenn der von Russland initiierte Krieg beendet ist, stellt sich eine neue Situation dar. Die Importe von fossilen Energieträgern in die EU werden wohl deutlich niedriger sein als zuvor. Andererseits verfügt Russland über viele Rohstoffe, die für die grüne Transformation benötigt werden. Somit könnten – eine friedfertige Politik und auf Zusammenarbeit ausgerichtete Sicherheitspolitik vorausgesetzt – wieder wirtschaftliche Beziehungen geknüpft werden und ein Beitrag zur ökonomischen und wohl auch politischen Stabilisierung geleistet werden, ohne den Umbau des Energiesystems zu gefährden.

Die in diesem Abschnitt geschilderten geopolitischen Herausforderungen, die sich durch die EU-Klima- und Energiepolitik ergeben, führen zu den folgenden Empfehlungen. Sie knüpfen an die Überlegungen von Leonard et al. (2021) an und erweitern sie, um den in der Zwischenzeit eingetretenen Entwicklungen Rechnung zu tragen:

- Nach Überwindung der aktuellen Energieknappheit, sollten öl- und erdgasexportierende Länder durch die EU unterstützt werden, um die Auswirkungen des europäischen Green Deals zu bewältigen. Die EU sollte mit diesen Ländern zusammenarbeiten, um ihre wirtschaftliche Diversifizierung zu fördern, ihr Potenzial an erneuerbaren Energien auszubauen und wo es möglich ist, grünen Wasserstoff oder nachhaltig hergestelltes alternatives Gas zu erzeugen, um diese Güter nach Europa zu exportieren. Bestehende Freihandelsabkommen und Vereinbarungen über Direktinvestitionen sind dafür gute Voraussetzungen. Für Länder, mit denen keine Abkommen bestehen, sollten die Bemühungen verstärkt werden, die Handelsbeziehungen zu verbessern.
- Der Umstieg auf erneuerbare Energieträger (z. B. Windräder, PV-Anlagen zur Stromerzeugung), klimafreundlicherer Produkte (z. B. Elektroautos) bei gleichzeitiger Wahrung stabiler Stromnetze mit leistungsfähigen Speichern erfordert neue Produkte und hohe Investitionen. Die dafür nötigen Rohstoffe werden derzeit häufig aus China bezogen. Die bisher starke Abhängigkeit von Energieimporten aus Russland könnte sich somit in eine neue Abhängigkeit von Lieferungen aus China wandeln. Notwendig ist daher die Verbesserung der Versorgungssicherheit mit kritischen Rohstoffen und die Begrenzung einseitiger Abhängigkeiten. Zu den wesentlichen Maßnahmen gehören eine stärkere Diversifizierung der Versorgungsquellen, höhere Recyclingmengen und die Substitution kritischer Materialien eines Versorgers durch mehrere Quellen.
- Die rasche Verwirklichung der "Circular Economy" innerhalb der EU ist von eminenter geoökonomischer Bedeutung. Aufgrund der vergleichsweise hohen Recyclingquote innerhalb der EU besteht die Chance der Technologieführerschaft und somit die Möglichkeit des Technologietransfers an Länder mit derzeit noch geringeren Recyclingquoten.
- Die Zusammenarbeit mit den USA (durch Stärkung der transatlantischen Zusammenarbeit) und anderen Partnern, vor allem UK, Australien, Neuseeland, Kanada und den Nicht-EU-Ländern in Mittel- und Osteuropa sollte verbessert werden, um einen "Klima-Club" zu gründen, dessen Mitglieder ähnliche Maßnahmen zur Anpassung der Kohlenstoffgrenzwerte anwenden werden. Alle Länder, einschließlich China, sollten darin willkommen sein, wenn sie sich verpflichten, die Ziele und Regeln des Clubs einzuhalten. Die Initiativen sollten über diese Länder hinausgehen und dafür könnten die in der WTO etablierten Arbeitsgruppen im Rahmen der TESSD genutzt werden. Bei der Ausgestaltung des EU CBAM ist folglich

auf die Ansprüche der potenziellen Kooperationspartner Rücksicht zu nehmen, ohne die angestrebte Emissionsenkung zu gefährden.

- Die EU sollte Vorreiter und globaler Standardsetzer für die Energiewende, insbesondere von Wasserstoff und von grünen Anleihen sein. Wesentliche geostrategische Voraussetzungen dazu sind prinzipiell mit der EU-Wasserstoffstrategie und der Taxonomie-Verordnung gegeben. Die Einhaltung strenger Umweltvorschriften als Bedingung für den Zugang zum EU-Markt wird für alle Länder ein starker Anreiz sein, hohe Umweltstandards zu verfolgen.
- Im Rahmen der EU-Entwicklungszusammenarbeit sollten Initiativen zur nachhaltigen Energiebereitstellung mittels klimafreundlicher und kreislauforientierter Investitionen forciert werden (vgl. auch Kapitel 5). Sogenannte CO<sub>2</sub>-Differenzverträge (Carbon Contracts for Difference) können Investitionen in klimaneutrale Produktionsprozesse in Schwellenländern absichern und damit attraktiver machen. Um dies zu ermöglichen, sind Kooperationen im politischen Dialog, Vertrauen und ein gemeinsames Verständnis der Klimapolitik notwendig.
- Die EU sollte durch Förderung einer globalen Plattform für die grüne Transformation zum Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren eine Vorreiterrolle einnehmen. Instrumente dazu sind EU-Forschungsprojekte und Programme für Studierende und die Verbesserung der Mobilität von Arbeitskräften mit dem entsprechenden Know-how.

#### **4.7 Herausforderungen und spezifische Vorschläge für Österreich**

Die Herausforderungen und Lösungsansätze Österreichs sind in den meisten Fällen identisch mit jenen der EU. Auf eine Wiederholung dieser Vorschläge wird daher verzichtet. Aufgrund der Wirtschaftsstruktur und der geographischen Lage ergeben sich jedoch spezifische Situationen, die bei der Bewertung zu berücksichtigen sind. Wegen der Binnenlage und des fehlenden Zugangs zu Meeren ist Österreichs Wirtschaft vor allem von der leitungsgebundenen Versorgung mit Energie abhängig, da der Straßentransport relativ teuer ist. Die Dichte der Besiedelung und das Fehlen von Küsten schränkt die Produktion von Energie mittels Windkraftanlagen ein und die Ausbeute von Photovoltaikanlagen ist im Süden Europas viel höher. Somit wird Österreich in nächster Zukunft in den meisten Szenarien weiterhin von Energie-Importen abhängig sein (vgl. Umweltbundesamt, 2020). Ein konkreter Vorschlag dazu ist folgender:

Energiepartnerschaften mit Ländern, die derzeit aushelfen können, um Engpässe zu vermeiden, könnten mit der Perspektive auf längere Beziehungen abgeschlossen werden, um etwa die Versorgung mit nachhaltig hergestelltem Wasserstoff oder anderen Energieträgern über Jahrzehnte abzusichern.

Der Zugang zu den internationalen Märkten ist wichtig, um die Anlagen, Komponenten, Maschinen und Fahrzeuge zur Umsetzung der grünen Transformation zu beschaffen. Handel geht aber nicht nur in eine Richtung. Viele Unternehmen in Österreich verfügen über Technologien und Kompetenzen, die für die grüne Transformation relevant sind. Unternehmen, die Anlagen für Biomasse für die energetische Verwertung herstellen oder in anderen wichtigen Gebieten tätig sind (z. B. bestimmte Branchen der chemischen Industrie), sind darauf angewiesen, dass sie ihre Geschäfte nicht nur im Inland und der EU, sondern auch in Ländern außerhalb tätigen

können (vgl. dazu Kletzan und Köppl, 2004 sowie Sinabell et al., 2022). Daraus ergibt sich die folgende Schlussfolgerung:

Österreich als kleine offene Volkswirtschaft mit hohen wirtschaftlichen Vorteilen aufgrund der Integration in internationale Märkte sollte eine führende Rolle einnehmen, wenn es um die Beschleunigung von Verhandlungen zu Freihandelsabkommen und Investitionsabkommen und deren Ratifizierung geht. Auch die österreichische Umwelttechnikindustrie profitiert von regelgebundenen Verfahren, Rechtssicherheit und den Vorteilen des gemeinsamen großen Marktes. Die aktive Mitarbeit an der Gestaltung des CBAM-Mechanismus und bei der Etablierung eines Klimaklubs ist somit unerlässlich.

Österreich liegt in unmittelbarer Nachbarschaft zu Ländern mit EU-Kandidatenstatus. Diese Länder sind zu einem großen Ausmaß abhängig von fossiler Energie und verfügen selten über die modernste Technologie zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Vermeidung von Treibhausgasen.

Konsequenterweise sollte Österreich die Voraussetzungen zur engeren Zusammenarbeit zwischen den Balkan-Staaten und der EU nach Kräften verbessern helfen (vgl. Kapitel 2.7.1). Aufgrund der räumlichen Nähe können Österreichs Unternehmen, die Umwelttechnologie anbieten, hier leichteren Zugang finden.

Ein Kernelement der österreichischen Wirtschaftspolitik der letzten Jahrzehnte ist der Fokus auf Innovation und Forschung, um dem Preiswettbewerb zu entkommen. Die Fortschritte in dieser Strategie werden an der Forschungsquote sichtbar. In einer globalisierten Welt und angesichts der Zunahme des Durchschnittsalters der Bevölkerung wird es notwendig sein, junge, gut ausgebildete und mobile Arbeitskräfte aus vielen Ländern zumindest temporär in den Arbeitsmarkt zu integrieren oder über das Ausbildungssystem enge persönliche Kontakte zu etablieren.

Daraus ergibt sich, dass das österreichische Bildungssystem für Studierende mit Herkunft außerhalb der EU offener als bisher sein soll und auch aktiv mehr Möglichkeiten zum Austausch von Forscherinnen und Forschern eröffnen soll. Ein Schwerpunkt auf Disziplinen und Fächer der grünen Transformation kann die Wirkung über Österreich hinaus daher multiplizieren. Auf diese Weise können zumindest langfristig Voraussetzungen für eine engere geoökonomische Zusammenarbeit abseits von Handelsbeziehungen geschaffen werden.

## 5. Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit

### 5.1 Ausgangslage

In den letzten Jahren ist in Europa die Entwicklungszusammenarbeit (EZA) verstärkt in den Fokus geopolitischer Überlegungen gerückt. Das Erscheinen neuer globaler Akteure – allen voran China mit der "Belt and Road Initiative" (BRI) bzw. der "neuen Seidenstraße" – hat zu einem Wettbewerb um den Einfluss in Entwicklungs- und Schwellenländern geführt. Dies hat, vor allem auf europäischer Ebene, zu Anpassungen des Instruments der "Entwicklungszusammenarbeit" geführt. Die Sorge gilt der globalen "Wettbewerbsfähigkeit" des europäischen Modells bzw. des europäischen Einflusses. Ein Ergebnis dieses Trends ist die stärkere Abstimmung der Entwicklungspolitik, insbesondere der EZA, mit der Außenwirtschafts- und Außenpolitik.

Die rezenten globalen Entwicklungen rund um China oder den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine erhöhen die Dringlichkeit des Handelns, wobei die EZA einen prominenten Platz in der Diskussion einnimmt. Jedoch ist die Verknüpfung der EZA mit strategischen Interessen der Geldgeber und -nehmer nicht neu. Zahlreiche Länder wie etwa die Vereinigten Staaten von Amerika haben ihre EZA traditionell mit ihren politischen und wirtschaftlichen Interessen verknüpft, z. B. erhielten einige Länder in Lateinamerika höhere Summen, sofern sie sich am "Krieg gegen Drogen" beteiligten. Im globalen Durchschnitt sind die zentralen Determinanten von EZA-Geldern üblicherweise das Bestehen von politischen Beziehungen, z. B. aufgrund einer Kolonialvergangenheit oder aufgrund gleicher politischer Ausrichtungen, wie der Demokratisierung und dem politischen Wohlwollen (z. B. gleiche Abstimmung in der UN-Vollversammlung (siehe Kapitel 2.5.4; Alesina und Dollar, 2000; Bandyopadhyay und Vermann, 2013).

#### 5.1.1 Positionierung des Beitrags

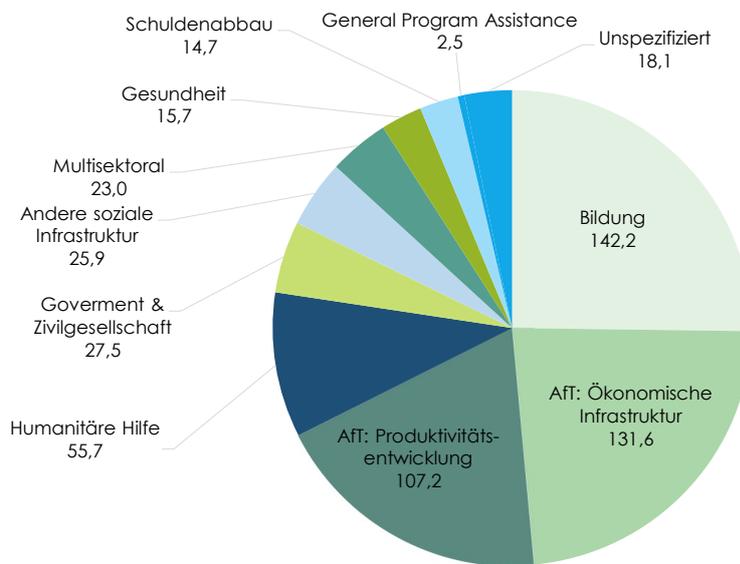
Dieser Abschnitt diskutiert die EZA vor dem Hintergrund der Funktionsweise der Instrumente, wobei empirisch aufgearbeitet wird welche Geberländer, mit Instrumenten mit und ohne strategische Absichten ("targeted interventions"), in welchen Regionen tätig sind. Dies erlaubt eine überblicksartige Einordnung der Relevanz der Instrumente nach Geberland, mit besonderem Schwerpunkt auf Österreich. Danach werden die EZA-Dynamiken der zentralen Akteure (EU, USA, China) skizziert und zur österreichischen Position in Bezug gesetzt. Daraus lassen sich mehrere Handlungsoptionen und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen skizzieren.

Die Positionierung kleiner, offener Volkswirtschaften wie Österreich nimmt hier eine Sonderstellung ein. Aufgrund der Landesgröße werden Partner benötigt, um effektive Politik zu betreiben. Es stellt sich somit die Frage nach der internationalen Vernetzung, um österreichische Interessen durchzusetzen. Das wirkt auf den angewandten Instrumentenmix. Es dominierte in der österreichischen EZA im engeren Sinne lange die humanitäre Hilfe, die oftmals kurzfristig vergeben werden um Auswirkungen von Naturkatastrophen, Kriegen und anderen humanitären Krisen möglichst schnell zu mildern. Abbildung 5.1 zeigt, dass im Jahr 2020 rund 10% der gesamten bilateralen EZA in humanitäre Hilfe floss. In den letzten Jahren wurde verstärkt wirtschaftsnahe EZA durchgeführt, die weitgehend projektorientiert abgewickelt wird. Seit 2006 ist der Anteil der Auszahlungen von bilateraler EZA zur Unterstützung der Wirtschaft, insbesondere der

Außenwirtschaft, (Aid for Trade, AfT) stetig gewachsen, auf einen Anteil von mehr als 42% (siehe Abbildung 5.1).

### Abbildung 5.1: Sektorale Verteilung der österreichischen bilateralen EZA

Auszahlungen in Mio. \$ zu konstanten Preisen 2020



Q: OECD, Creditor Reporting System.

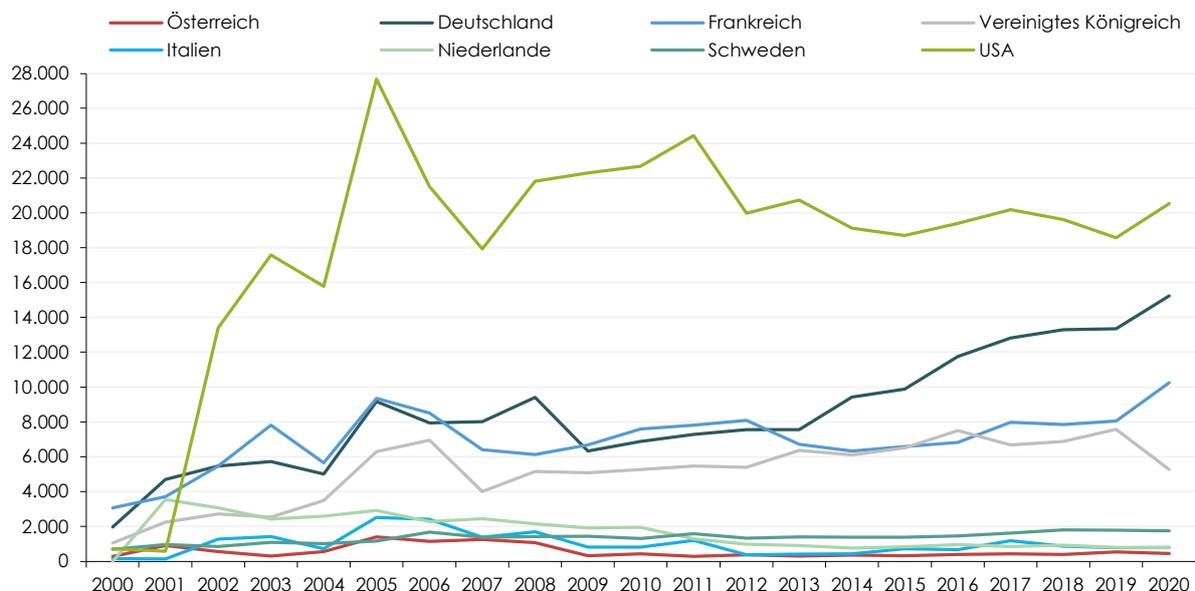
Angemerkt sei hier auch die Einordnung der Studie, die auf der Neuinterpretation der EZA als geopolitisches Instrument fußt. Diese Zielsetzung geht über die Interpretation der EZA als ein rein humanitär ausgerichtetes Instrument der Armutsbekämpfung hinaus. Die geopolitische Ausrichtung der EZA wird als gegeben angenommen (eine konzeptuelle Diskussion der unterschiedlichen Politfelder befindet sich im Abschnitt zur institutionellen Dynamik der britischen EZA). Eine stärkere geopolitische Ausrichtung der EZA erlaubt es, EZA als wirtschaftspolitisches Instrument zu nutzen, dies schließt sowohl eine stärkere Verflechtung von EZA mit wirtschaftlichen Interessen ein als auch gegebenenfalls eine Sanktionierung nicht-wohlwollenden Verhaltens von EZA-Empfängerländern durch die Kürzung oder den Entzug von EZA. Kritiker argumentieren etwa bezüglich der "Global Gateway"-Strategie, dass bisherige Entwicklungsziele der EU - wie Armutsbekämpfung, Demokratisierung, gemeinsame Projektverantwortung mit dem Partnerland, transparente Abwicklungsstrukturen bei Entwicklungsprojekten oder das Prinzip "keinen Schaden zu verursachen" – aufgeweicht werden könnten (Furness und Keijzer, 2022). Neben den Auswirkungen auf die Zielerreichung könnte durch eine Neuinterpretation der EZA im Sinne einer stärkeren Berücksichtigung von geopolitischen Zielen auch ein anderer Instrumentenmix benötigt werden. Zudem kann es zu einer anderen geographischen Schwerpunktsetzung kommen. Eine vollständige Diskussion dieser grundsätzlichen Zielsetzung geht über den Umfang dieser Studie hinaus. Einschränkungen der Instrumente und Zielkonflikte zeigen zudem häufig Parallelen zur Handelspolitik (siehe Kapitel 2).

### 5.1.2 Trends und Dynamiken der EZA Vergabe

Die öffentlichen Leistungen im Rahmen der EZA Österreichs betragen 2021 knapp 1,234 Mrd. € auf Zuschussäquivalent-Basis. 2020 betragen die öffentlichen Leistungen im Rahmen der EZA Österreichs laut OECD insgesamt 1.113,0 Mio. €. Davon entfallen 451,0 Mio. € auf die bilaterale und 662,0 Mio. € auf die multilaterale EZA. Abbildung 5.2 zeigt die Entwicklung der bilateralen EZA im internationalen Vergleich. Österreichs EZA Ausgaben sind deutlich geringer dotiert als jene von vergleichbaren EU-Mitgliedsstaaten, und auch geringer als jene der Schweiz oder des Vereinigten Königreiches. Dies zeigt sich sowohl in Absolutbeträgen als auch in der EZA-Quote, d. h. den Ausgaben für EZA relativ zum Bruttonationalprodukt. Ähnlich kleine Volkswirtschaften, wie die Niederlande oder Schweden, haben traditionell eine deutlich stärkere entwicklungs-politische Dimension in ihrer Außenwirtschaftspolitik verankert oder betreiben aktive Entwicklungspolitik.

**Abbildung 5.2: Bilaterale EZA Auszahlungen im internationalen Vergleich**

Auszahlungen in Mio. \$ zu konstanten Preisen 2020



Q: OECD, Creditor Reporting System.

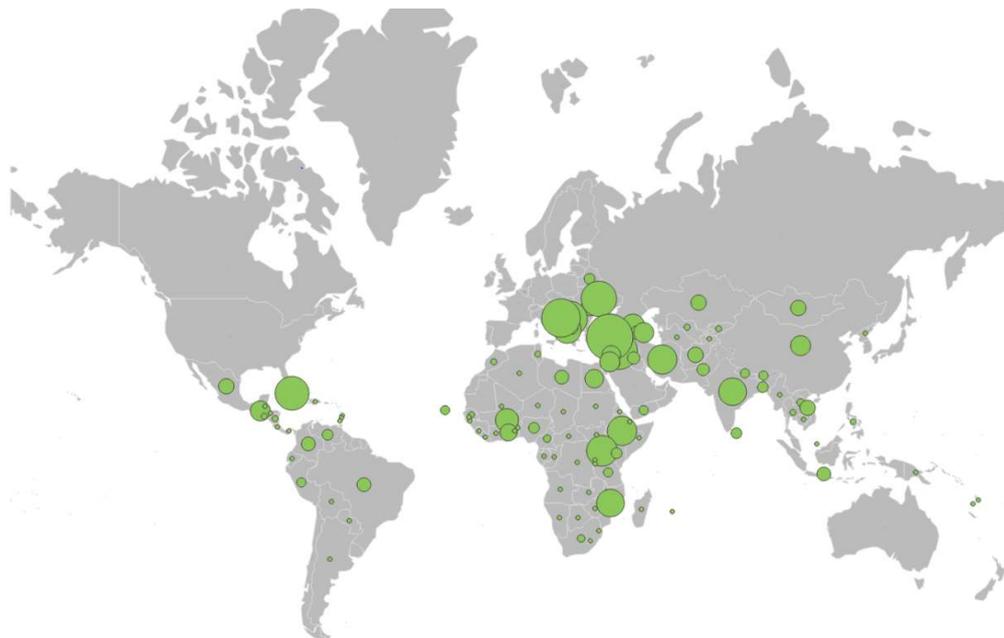
Österreichs Aufwendungen entsprachen 2020 etwa 0,3% des Bruttonationaleinkommens und lagen somit in etwa im langjährigen Durchschnitt. Im Jahr 2022 wird in der bilateralen EZA eine kräftige Steigerung, in der Höhe von 2.540,0 Mio. € gegenüber der Schätzung von 2021, erwartet. Diese ist auf die für Anfang 2022 anberaumte Umsetzung der im Gläubigerforum des Pariser Clubs im Juli 2021 abgeschlossenen Vereinbarung zur Teilentschuldung des Sudans zurückzuführen<sup>98)</sup>.

<sup>98)</sup> Siehe [https://service.bmf.gv.at/Budget/Budgets/2022/beilagen/Entwicklungszusammenarbeit\\_2022.pdf](https://service.bmf.gv.at/Budget/Budgets/2022/beilagen/Entwicklungszusammenarbeit_2022.pdf) (abgerufen am 7.7.2022).

Zwar sind die österreichischen öffentlichen Leistungen im Rahmen der EZA seit 2018 stetig gestiegen. Sie liegen jedoch noch deutlich unter dem gesetzten nationalen und EU-weiten Ziel, einen Anteil der EZA Ausgaben im Ausmaß von 0,7% des Bruttonationaleinkommens bis 2030 zu erreichen. Im Vergleich entsprach in Frankreich und den Niederlanden die EZA 2020 etwa 0,5% des Bruttonationaleinkommens, in Deutschland rund 0,75% und in Schweden mehr als 0,93% des Bruttonationaleinkommens. Schweden ist dabei ein Land, das Mittel der EZA vornehmlich aus altruistischen Gründen und vielfach projektspezifisch für den Aufbau sozialer Infrastruktur, einschließlich Bildung und Gesundheit, vergibt.

Der Hauptteil der bilateralen EZA Auszahlungen floss in den letzten Jahren in europäische Entwicklungsländer wie die Westbalkanstaaten und die Türkei (Abbildung 5.3). Im Jahr 2020 betrug der Anteil europäischer Entwicklungsländer an den bilateralen EZA Ausgaben Österreichs mehr als 23%. Mit etwa 109,3 Mio. \$ waren knapp 19% der gesamten bilateralen EZA Auszahlungen für Afrika bestimmt, insbesondere für Uganda, Äthiopien und Mozambique. Ein Großteil der humanitären EZA floss dabei in fragile Staaten in Sub-Sahara-Afrika.

### Abbildung 5.3: Geographische Verteilung der Österreichischen EZA



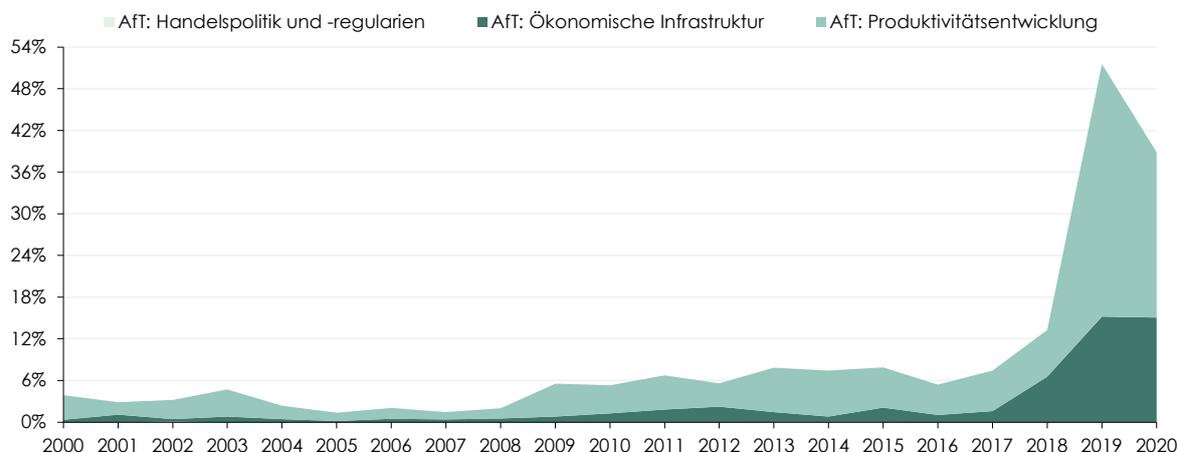
Q: OECD (2022). <sup>1)</sup> Die Größe der Kreise repräsentiert die Höhe der bilateralen EZA-

In der EZA ist der Fokus auf gezielt gerichtete Interventionen und sektoral projektspezifischer EZA stark angestiegen. Während Länder wie die USA und China EZA traditionell stark mit außenwirtschaftlichen und außenpolitischen Zielen verzahnen und somit "Entwicklungspolitik" betreiben, ist die Sichtweise EZA mit eigenen Interessen zu verknüpfen für Länder in der EU und für die EU erst in den letzten Jahren stärker in den Fokus gerückt. Insbesondere Handelshilfen werden dabei verstärkt als Mittel gesehen, um den Handel mit Entwicklungsländern zu verstärken (siehe

Kapitel 5.2.1 für mehr Details zu AfT). Österreich hat erst seit 2017 Handelshilfen verstärkt avisiert. Vor 2017 betrug der Anteil von AfT weniger als 7% der gesamten EZA Auszahlungen Österreichs. Der Großteil dieser EZA fließt in den Aufbau von Infrastruktur und die Förderung des Aufbaus von Produktionskapazitäten in Entwicklungsländern, insbesondere in europäische EZA-Empfängerländer des Westbalkan. EZA Zuwendungen für Handelspolitik und Handelsregularien flossen in den letzten Jahren kaum aus Österreich in Entwicklungsländer (weniger als 1%).

#### Abbildung 5.4: Entwicklung der österreichischen Aid for Trade (AfT)

Anteil der sektoralen EZA kategorisiert als AfT an der gesamten ausgezahlten sektoralen EZA zu konstanten Preisen 2020



Anmerkung: Die Anteile der Kategorie Handelspolitik und -regularien sind marginal.  
Q: OECD, Creditor Reporting System.

Der Anstieg des Anteils der EZA für Handelshilfen ab 2017 beruht zum größten Teil auf einer Umverteilung von Auszahlungen für Schuldenabbau und unspezifizierten bilateralen EZA-Auszahlungen hin zu mehr spezifischer, projektgebundener EZA, um die Wirtschaft in Entwicklungsländern zu fördern und wirtschaftliche (und soziale) Infrastruktur aufzubauen.

## 5.2 Ziele und Interessen der Entwicklungspolitik

### 5.2.1 EZA als Außenwirtschaftsinstrument

Im Jahr 2005 wurde auf der WTO Ministerkonferenz in Hong Kong die "Aid-for-Trade"-Initiative ins Leben gerufen, die als Ziel hatte EZA als Unterstützung für den Handel zu operationalisieren. Aid for Trade (AfT) soll als wirtschaftliche und soziale Brücke zwischen Geberländern und Entwicklungsländern fungieren. AfT besteht aus drei Hilfskategorien: EZA zur Unterstützung des Abbaus von regulatorischen Wirtschafts- und Handelshemmnissen, EZA für den Aufbau von ökonomischer Infrastruktur und EZA zur Unterstützung des Aufbaus von Produktionskapazitäten. Im Februar 2020 wurde ein neues Aid-for-Trade WTO-Arbeitsprogramm verabschiedet, das besonders die Befähigung Netzwerke und Partnerschaften aufzubauen, sowie den nachhaltigen Handel, in den Vordergrund stellt, um Entwicklungsländern Chancen für nachhaltige Wirtschafts- und Exportdiversifizierung zu bieten.

Während die allgemeinen Effekte von EZA umstritten sind, zeigt sich bei gezielt vergebener AfT, dass diese effektiv die Exporte der Empfängerländer von EZA erhöhen (Helble et al., 2012; Hühne et al., 2014; Hühne et al., 2015b). Dabei ist ein starker handelsfördernder Effekt von AfT zwischen Empfänger- und Geberländer zu beobachten, aber auch der Handel, insbesondere mit anderen Entwicklungsländern, steigt an (Hühne et al., 2015b). Gezielt gerichtete Handels-hilfen haben zudem einen positiven Einfluss auf die Diversifizierung der Exporte der Empfängerländer (Kim, 2019).

Zudem kann gezielt gerichtete EZA dazu beitragen, Investitionshemmnisse von Investoren abzubauen. Insbesondere EZA gezielt für Infrastruktur, postprimäre Bildung und Handel kann somit Investitionsfraktionen reduzieren, Investitionsrisiken, sowie Investitions- und Betriebskosten minimieren (Lee und Ries, 2016; Donaubaue et al., 2016). Gezielt gerichtete Projekte der EZA von großen Geberländern wie Deutschland, Frankreich und USA senken auch durchschnittliche Investitionskosten in Empfängerländer für Investoren aus anderen Ländern, wie Österreich (Donaubaue et al., 2022).

Die positiven Auswirkungen auf Handel und Auslandsdirektinvestitionen von EZA zur Förderung des Handels, dem Aufbau von Infrastruktur und Bildung sind jedoch nicht universal. Sie sind stark fokussiert auf Länder mit mittlerem Einkommen und dem asiatischen und lateinamerikanischen Raum. In Ländern mit niedrigem Humankapitalniveau, schwacher Governance und geringer wirtschaftlicher Entwicklung scheinen Hemmnisse, die Investitionen und Handel behindern, so schwerwiegend, dass auch gezielte Hilfsinterventionen kaum eine direkte und mittelbare Auswirkung auf Handel und Auslandsdirektinvestitionen zu haben scheinen (Hühne et al., 2014; Donaubaue et al., 2022). Dennoch sind gerade diese Länder aus geostrategischer Sicht von Bedeutung, da sie häufig Heimat wichtiger Rohstoffe, wie z. B. Cobalt, sind (Abbildung 3.6).

China nutzt Kredite und EZA als wichtiges strategisches Instrument, um Einfluss in der Nachbarschaft und in geopolitisch wichtigen und ressourcenreichen Ländern zu gewinnen. Externe Darlehen gehen hauptsächlich an Entwicklungsländer, wobei die Verträge nicht transparent sind und umfangreiche Vertraulichkeitsklauseln enthalten. Außerdem enthalten die Verträge häufig politische Auflagen (Gelpern et al., 2021). Die neue Seidenstraße (siehe Kapitel 5.2.2) spielt eine wichtige Rolle bei Chinas internationalen Kreditvergabeaktivitäten. Groß angelegte Investitionen und auch die Vergabe von EZA im asiatisch-pazifischen Raum, aber auch in Afrika und Europa, zielen auf die Verbesserung der interkontinentalen Konnektivität und der regionalen Zusammenarbeit ab (Bandiera und Tsiropoulos, 2019).

### **5.2.2 Chinas "neue Seidenstraße"**

Die wohl aufsehenerregendste Initiative ist Chinas "neue Seidenstraße", die auch als Belt and Road Initiative (BRI) bekannt ist. Mit dem seit Jahrzehnten andauernden chinesischen Wirtschaftswachstum hat sich das Land zusehends geöffnet und trachtet danach Handels- und Infrastrukturnetze zu schaffen, um Vorleistungsketten und das eigene Wirtschaftswachstum zu sichern.

Die BRI zielt darauf ab<sup>99)</sup>, "die die Konnektivität der asiatischen, europäischen und afrikanischen Kontinente und ihrer angrenzenden Meere zu fördern, Partnerschaften zwischen den Ländern entlang des Gürtels und der Straße aufzubauen und zu stärken, umfassende, mehrstufige und zusammengesetzte Verbindungsnetze zu errichten und eine diversifizierte, unabhängige, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung in diesen Ländern zu verwirklichen."

Die BRI ist eine globale Initiative, die jedoch auf der historischen "Seidenstraße" aufbaut und dadurch den Schwerpunkt auf Länder in Asien, Ostafrika, Osteuropa und dem Nahen Osten legt. Diese Region besteht hauptsächlich aus Entwicklungs- und Schwellenländern. Laut dem "Belt and Road Portal" nehmen derzeit 71 Länder an der Initiative teil, die zusammen mehr als ein Drittel des weltweiten BIP und zwei Drittel der Weltbevölkerung repräsentieren.

### Übersicht 5.1: Schätzungen des Ausmaßes der "Neuen Seidenstraße"

	American Enterprise Institute (AEI)	William & Mary TradeAid	UNCTAD	Shahid Yusuf (Growth Dialogue)	Morgan Stanley	Regierung der VR China
Schätzung	272 Mrd. \$	354,4 Mrd. \$	448 Mrd. \$	1,2 Bio. \$	1,2 – 1,3 Bio. \$	4 – 8 Bio. \$
Hintergrund	Benutzt Transaktionsdaten	Überwiegend zum Transport- und Energie-sektor	Finanzierung von 68 Partnerländern	Beinhaltet vergangene und geplante Projekte	Langsamer Beginn, aber Beschleunigung von 2018 – 2027	Über 1/3 realisiert, 2/3 geplant
Datenzeitraum	2014 – 2017	2000 – 2014	2014 – 2018	2013 – 2016	2012 – 2027	2014+
Betrachtete Variablen	OFDI & Baudienstleistungen	EZA Kreditvergabe	FDI und Baudienstleistungen	Überwiegend Anleihen und Kredite	Infrastruktur, Investitionen und Handel	Nicht näher beschrieben

Q: Hammer und Litvin (2020), WIFO-Übersetzung.

Die BRI spielt bei Chinas internationalen Kreditvergabe eine wichtige Rolle. Besonders ausgeprägt ist Chinas Rolle als internationaler Gläubiger in Ländern mit niedrigem Einkommen. Horn et al. (2021) schätzen, dass China seit 2017 der größte internationale Kreditgeber der Welt ist, noch vor der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds. Es liegen keine offiziellen Informationen über die Investitionsvolumina der neuen Seidenstraße vor. Die Schätzungen über die Investitionen schwanken stark mit der analysierten Periode und den betrachteten Instrumenten. Etwa sind "in kind"-Leistungen schwer zu bewerten. Die Finanzierungen erfolgen üblicherweise in der Form von geförderten Krediten. Das Fördererelement bleibt häufig unklar (siehe Übersicht 5.1 für exemplarische Einschätzung). Auch die Interessen Chinas im Zusammenhang mit der BRI sind häufig umstritten. Die Bedürfnisse des wachsenden chinesischen Binnenmarktes nach einem erweiterten Zugang zu Ressourcen und Märkten stehen oftmals im Widerspruch zu den Zielen der Entwicklungsländer. Gerade seit Mitte der 2010er-Jahre ist die BRI aufgrund der Umsetzung der strategischen Interessen Chinas in Kritik geraten, was Raum für Alternativen, auch aus Europa, eröffnet.

<sup>99)</sup> Siehe <https://www.beltroad-initiative.com/belt-and-road/> (abgerufen am 7.7.2022).

### 5.2.3 "Global Gateway" der europäischen Entwicklungspolitik

Die österreichische Position der Entwicklungspolitik ist eingebettet in europäische Initiativen, die wiederum selbst von globalen Dynamiken mitbestimmt werden. Am 1. Dezember 2021 wurde die "Global Gateway"-Strategie der EU vorgestellte, in deren Rahmen Investitionen in Schwellen- und Entwicklungsländer im Ausmaß von bis zu 300 Mrd. € zwischen 2021 und 2027 erfolgen sollen. "Global Gateway" ist eine Antwort auf die Corona Pandemie, Kriege oder einer verstärkt multipolaren Welt. Die Initiative finanziert sich aus unterschiedlichen Geldquellen, wobei wenig neue Gelder aufgewandt, sondern vor allem Mittel aus bestehenden Fördertöpfen bzw. Vorläuferinitiativen gebündelt werden (Tagliapietra, 2021):

- 135 Mrd. € an Investitionen, die im Rahmen des Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung plus (EFSD+) vorgesehen sind. Die EU stellt 40 Mrd. € an Garantiekapazitäten bereit, davon 26,7 Mrd. € über die Europäische Investitionsbank (EIB) und 13 Mrd. € über ein neues Programm des EFSD+, das für Global Gateway vorgesehen ist und sich an nationale Finanzierungs- und Entwicklungsfinanzierungseinrichtungen richtet.
- 18 Mrd. € stammen aus Zuschüssen im Rahmen anderer EU-Außenhilfeprogramme.
- 145 Mrd. € werden von geplanten Investitionen der Finanz- und Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen der EU-Länder bereitgestellt.
- Bestehende Programme wie die Heranführungshilfe (IPA) III, Interreg, Invest-EU und Horizon Europe werden ebenfalls zur Mobilisierung von Ressourcen im Rahmen von Global Gateway genutzt. Die EU prüft zudem die Möglichkeit der Einrichtung einer EU-weiten Exportkreditfazilität.

Inhaltlich stehen Infrastrukturinvestitionen im Zentrum, wobei zahlreiche Schwerpunktthemen genannt wurden, wie etwa die Bereiche Digitalisierung, Energie und Verkehr, oder Gesundheits-, Bildungs- und Forschungssysteme. Zur Zielerreichung werden wirtschaftsnahe Instrumente angewandt.

Die Art des Einflusses unterscheidet sich zwischen der "Global Gateway"-Initiative der EU und der BRI. Während Global Gateway auf Instrumente der klassische EZA fußt, werden in der BRI vor allem Kredite vergeben. UNCTAD schätzt die Höhe von FDI und Bauleistungen zwischen 2014 und 2018 in etwa auf 448 Mrd. \$ (Hammer und Litvin, 2020). Im Vergleichszeitraum betrug die offizielle EZA (Official Development Aid, ODA) der EU etwa 350 Mrd. €. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die europäischen Entwicklungsgelder einen deutlich höheren Förderanteil haben als Kredite, weshalb der Einfluss dieser Hilfgelder im einzelnen Projekt als höher erachtet wird (Tagliapietra, 2021).

### 5.2.4 "Build back better world" der G7

Unter der Schirmherrschaft der USA haben die sieben größten Industrienationen (G7) am 12. Juni 2021 die Infrastrukturförderinitiative "Build back better world" (B3W) für Entwicklungs-

und Schwellenländer verlaublich<sup>100</sup>). Inhaltlich sollen die Bereiche Klimawandel, der Gesundheitssektor und dessen Sicherheit, Digitalisierung und Gleichstellung abgedeckt werden.

Zahlreiche Institutionen sind an der Initiative beteiligt, wie etwa der Development Finance Corporation, der United States Agency for International Development (USAID), der Export-Import Bank of the United States (EXIM), der Millennium Challenge Corporation und der U.S. Trade and Development Agency sowie ergänzender Einrichtungen wie dem Transaction Advisory Fund. Auch Institutionen in den G7, wie die jeweiligen nationalen Entwicklungsbanken, sind beteiligt. Die verlaublichen Prinzipien sind getrieben durch (westliche) Werte, gute Projektabwicklungspraktiken und -standards, Klimafreundlichkeit, starke strategische Partnerschaften, die Mobilisierung privaten Kapitals und Nutzung des Wissens multilateraler Finanzinstitutionen. Somit bietet B3W Geldnehmern eine Alternative zur chinesischen BRI.

Die Ankündigung der US-Regierung bzw. der G7 wurde jedoch nicht mit neuen Mitteln unterlegt. Bislang wirken die Vorhaben wie Interessensbekundungen und ein Hinweis auf westliche Werte, die mit der EZA transportiert werden. Die Initiative kann somit als normatives Gegenkonzept zur BRI interpretiert werden.

### 5.2.5 Ziele der österreichischen Entwicklungspolitik

Der österreichischen Entwicklungspolitik werden im Regierungsprogramm mehrere strategische Zielvorgaben gemacht. Diese lauten<sup>101</sup>): *"mit Partnerländern und -organisationen Perspektiven vor Ort zu schaffen, humanitäre Hilfe in Krisenregionen auszubauen, einen verstärkten Fokus auf das Thema Migration zu legen und mehr Möglichkeiten für wirtschaftliche Zusammenarbeit auf Augenhöhe zu schaffen sowie entwicklungspolitische Bildungsarbeit in Österreich aufzuwerten. Die wirksame Hilfe vor Ort – etwa in Krisenregionen – ist uns dabei ein zentrales Anliegen, um das sich die österreichische Bundesregierung verstärkt kümmern wird."*

Diese Zielsetzungen widerspiegeln sich in der Aktualisierung der des Dreijahresprogramms der österreichischen Entwicklungspolitik 2019 bis 2021 aus dem Jahr 2021. Folgende Schwerpunkte werden genannt<sup>102</sup>):

- Armut beseitigen – Grundbedürfnisse decken
- Wirtschaft nachhaltig gestalten
- Umwelt schützen und erhalten
- Einsatz für Frieden und Sicherheit – Humanitäre Hilfe
- Inklusive Gesellschaften bilden und Frauen fördern

Die Zielsetzungen der österreichischen Entwicklungspolitik sind vor allem humanistisch motiviert und lassen nicht bzw. nur in geringem Ausmaß auf eine geostrategische Verankerung

---

<sup>100</sup>) Siehe <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/> (abgerufen am 7.7.2022).

<sup>101</sup>) Siehe <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:7b9e6755-2115-440c-b2ec-cbf64a931aa8/RegProgramm-lang.pdf> (abgerufen am 5.7.2022).

<sup>102</sup>) Siehe [https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Entwicklungszusammenarbeit/Aktualisierung\\_3JP\\_2021.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Entwicklungszusammenarbeit/Aktualisierung_3JP_2021.pdf) (abgerufen am 5.7.2022).

schließen, wie das Beispiel in Kasten 5.1. am Beispiel der Migrationspolitik der Schweiz zeigt. Darüber hinaus wird auch die Beteiligung an multilateralen Initiativen betont, was für eine kleine offene Volkswirtschaft plausibel ist.

#### **Kasten 5.1: Migration und EZA am Beispiel der Schweiz**

In der Schweiz besteht ein Vorstoß, in dem die EZA-Gelder vermehrt in jene Länder fließen sollen, aus denen nennenswerte Anteile der illegalen Migration stammen. Ähnliche Vorschläge finden sich auch in der österreichischen Debatte. Operativ bedeutet dies eine Verzahnung der Migrationspolitik mit der EZA. Dahinter verbirgt sich das Argument der "Hilfe vor Ort", in der Hoffnung dadurch illegale Migrationsströme zu reduzieren. Dieser Zusammenhang wird jedoch in der Literatur sehr kritisch gesehen. Falls wirtschaftliche Entwicklung erfolgreich geschieht, werden die finanziellen Mittel, die auch für die Migration verwendet werden können, kurzfristig erhöht, was u.a. die Migrationsströme steigern kann. Der direkte Effekt der EZA auf eine mögliche Zunahme von Migrationsströmen ist in der Literatur jedoch nur schwach belegt. Langfristig sinkt bei erfolgreicher wirtschaftlicher Entwicklung die Migrationsneigung wieder (z. B. Nyberg-Sørensen et al., 2022; Clist und Restelli, 2021). Zudem wird in der Schweiz ein Kooperationsabkommen über eine Rückübernahme von Migranten, die illegal in die Schweiz kommen, diskutiert. Dies soll mit Empfängerländern umgesetzt werden. Derartige Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen von Staaten ist begrüßenswert, es ist jedoch höchst unwahrscheinlich, dass solche Maßnahmen Migrationsströme stoppen oder verlangsamen, da die Anreize zur Migration (Krieg, Hunger usw.) selbst dadurch unbeeinträchtigt bleiben (z. B. UNHCR, 2017). Eine Verzahnung der Entwicklungs- mit der Migrationspolitik überfrachtet die zur Verfügung stehenden Instrumente und kann die Effektivität der eingesetzten Gelder schwächen. Die Vermengung der EZA mit Migrationsfragen scheint somit wenig zielführend. Zudem verschärft die Verknüpfung der EZA mit der Migrationspolitik mögliche Zielkonflikte der Entwicklungs-, Außenwirtschafts- und Wirtschaftspolitik.

### **5.3 Handlungsoptionen**

#### **5.3.1 Abstimmung des geopolitischen Zielbündels mit dem Instrumentenmix**

Die Verschneidung der Ziele der EZA, Außenwirtschaft, sowie der Außenpolitik eröffnet komplexe Zielbündel, was wiederum Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung von wirtschaftspolitischen Zielen hat. Es ist denkbar, dass aufgrund von Zielinkonsistenzen nicht alle Ziele gleichzeitig erreicht werden können, weshalb eine Abschwächung einzelner Ziele zugunsten des gesamten Zielbündels durchaus wünschenswert sein könnte. In diesem Kontext könnte ein Beispiel für einen derartigen Zielkonflikt etwa bedeuten Entwicklungsprojekte in Umfeldern mit schwach ausgeprägten demokratischen Strukturen durchzuführen, um Energielieferungen zu sichern. Das hat auch Rückwirkungen auf die Länderauswahl. Während aus außenwirtschaftlicher Perspektive vielversprechende Länder mit hohem Marktpotenzial und einer technologieintensiven Importstruktur im Fokus stehen sollten, könnten aus außenpolitischer, etwa energiestrategischer, Perspektive andere Länder relevanter sein.

#### **5.3.2 Die europäische Institutionenarchitektur**

Österreich ist eine kleine offene Volkswirtschaft. Aufgrund des Größennachteils sind der EZA, wie auch der Außenpolitik, im globalen Spiel Grenzen gesetzt. Das führt zur Notwendigkeit Österreichs sich mit internationalen, vor allem europäischen Partnern, zu vernetzen und das zur Verfügung stehende Instrumentarium optimal einzusetzen.

### **Kasten 5.2: Die rezente institutionelle Dynamik im Vereinigten Königreich**

Das Vereinigte Königreich erfüllt als eines der wenigen Länder weltweit das Ausgabenziel der EZA von 0,7% am Bruttonationalprodukt. Unter Premierminister Boris Johnson wurde das Entwicklungsministerium "Department for International Development" mit dem Außenpolitik- bzw. Commonwealth-Ministerium "Foreign and Commonwealth Office" zusammengelegt, wodurch das "Foreign, Commonwealth and Development Office" entstand. Durch das neu geschaffene Ministerium wird die institutionelle Trennung der Außen- von der Entwicklungspolitik aufgehoben. Diese wurde im Vereinigten Königreich nach der Pergau-Staudamm-Affäre im Jahr 1988 eingeführt, da Entwicklungsgelder mit Waffengeschäften verknüpft wurden (Lankester, 2013).

Das neu gegründete Ministerium nimmt die Stellung eines Außenministeriums ein. Operativ heißt das, dass die bislang separat umgesetzte EZA nun mit der Außenpolitik umgesetzt wird, die von den geopolitischen Interessen des Vereinigten Königreichs getrieben wird. Die Kernaufgaben des neuen Ministeriums werden wie folgt definiert: "*We pursue our national interests and project the UK as a force for good in the world. We promote the interests of British citizens, safeguard the UK's security, defend our values, reduce poverty and tackle global challenges with our international partners*"<sup>103</sup>). Die Zusammenlegung ist Gegenstand intensiver Diskussionen. Zwar ist eine institutionelle Evaluierung aufgrund der kurzen Implementierungsphase nicht möglich, dennoch kann eine konzeptuelle Diskussion über die Für und Wider skizziert werden.

Einerseits vereint das Ministerium Außen- mit Entwicklungspolitik. Das sind beides artverwandte Politikfelder, die in der Praxis im permanenten Austausch stehen. Das verstärkte Auftreten von China (z. B. im Rahmen der neuen Seidenstraße) oder Russland (z. B. im arabischen Raum oder in der Subsahara) hat bereits vor der Zusammenlegung die Aktivitäten des Department for International Development (DFID), dem früheren Entwicklungsministerium, leicht verändert. Geopolitische Interessen wurden verstärkt berücksichtigt. Zudem kann die vereinheitlichte, in einem Ministerium angesiedelte Governance-Struktur die Möglichkeiten schaffen, Zielregionen und Instrumente stärker aufeinander abzustimmen. Das kann die Umsetzung einer konsistenten Strategie erleichtern. Im Vereinigten Königreich wird dies insbesondere vor dem Hintergrund der britischen Aktivitäten in Afrika diskutiert. Operativ entsteht bislang das Bild, dass die EZA der Außenpolitik untergeordnet wird, da auch die Entscheidungsbefugnis beim britischen Außenminister liegt und das Kabinett keinen Minister für Entwicklungspolitik mehr vorsieht<sup>104</sup>).

Andererseits verstärkt die Zusammenlegung die Spannungsfelder zwischen der Außen- und Entwicklungspolitik. Es wurden schon vor der Fusion Bedenken geäußert, dass die Funktionsweise, finanzielle Ressourcen und Effektivität der international reputablen, britischen EZA unterlaufen werden kann. Letztlich wird der strategische Erfolg des neuen Ministeriums auch durch das Ausmaß etwaiger Zielkonflikte zwischen der Außen- und der Entwicklungspolitik getrieben werden. Es gibt konzeptuelle Unterschiede zwischen den Politikfeldern, die im neu gegründeten Ministerium unter einem Dach zutage treten werden. Außenpolitische Interesse zielen auf den, oft durch kurzfristige Dynamiken getriebenen, Nutzen für britische BürgerInnen ab. Entwicklungspartnerschaften fußen auf dem Ziel der langfristigen Entwicklung durch das Vorantreiben gemeinsamer Interessen, wobei die direkten Adressaten üblicherweise nicht britische BürgerInnen sind. Diese unterschiedlichen Zielsetzungen bedeuten auch, dass unterschiedliche Instrumente angewandt werden.

Für Österreich stellt sich die Frage, ob und welche entwicklungspolitischen, institutionellen und wirtschaftspolitischen Strategien verschmolzen werden. Eine Ausgestaltung der EZA nach dem britischen Vorbild der UK scheint für Österreich unmöglich. Aufgrund der Landesgröße und der Historie des Commonwealth betreibt das Vereinigte Königreich global eine sehr aktive Entwicklungs-, Außen- und Außenwirtschaftspolitik. Österreich hat, auch aufgrund der Landesgröße und der Mittelausstattung, zumindest bislang wenig Tradition in einer aktiven Entwicklungspolitik. Eine Änderung der entwicklungspolitischen Ausrichtung und stärkere wirtschaftliche Orientierung der EZA ist eine langfristige Strategie, die nur dann Früchte trägt, wenn sie breit getragen, institutionellen Rückhalt erfährt und von allen relevanten Akteuren aktiv betrieben wird.

Die europäischen Mitgliedsstaaten und die europäischen EZA-Institutionen stellen weltweit die meisten EZA-Mittel zur Verfügung. Dennoch steht die Effektivität der Mittelvergabe bzw. die Auswirkungen in den Zielländern in der Kritik, vor allem vor dem Hintergrund der BRI,

<sup>103</sup> Siehe <https://www.gov.uk/government/organisations/foreign-commonwealth-development-office> (abgerufen am 8.9.2022).

<sup>104</sup> Siehe <https://committees.parliament.uk/publications/1373/documents/12634/default/> und <https://odi.org/en/insights/dfid-and-fco-merger-our-experts-views/> (abgerufen am 8.9.2022).

insbesondere in Afrika und Osteuropa. Hierfür wird u. a. die überaus komplexe Institutionenlandschaft verantwortlich gemacht, die einerseits Doppelgleisigkeiten schafft, währenddem sie andererseits einige Lücken offenlässt. Kritisiert wird zudem das Fehlen einer übergreifenden EZA-Strategie, auch wenn der Global Gateway ein wichtiger Schritt in diese Richtung ist. Ansatzpunkte, wie man diesen Herausforderungen begegnen kann, werden etwa in einem Bericht einer High-Level Gruppe über die europäische Finanzarchitektur der EZA gemacht (Wieser et al., 2019).

Institutionell werden mehrere Optionen vorgeschlagen, die vor allem die Rollen der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und der Europäischen Investitionsbank (EIB) betreffen (Wieser et al., 2019).

- Die EBRD könnte zu einer globalen, europäischen Entwicklungsbank gemacht werden, indem die Extra-EU-Aktivitäten der EIB auf die EBRD übertragen werden.
- Man könnte eine neue Bank mit gemischten Eigentümern gründen, etwa der EIB, der EBRD, den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission.
- Die EIB könnte eine Tochtergesellschaft gründen, deren Aufgabe es ist, Aktivitäten außerhalb der EU abzuwickeln.

Die Festlegung auf eine dieser Optionen ist eine politische Entscheidung und kommt mit Widerständen. Die Aufrechterhaltung des Status Quo ist jedoch ebenso keine Option, weil dadurch Ineffizienzen und die suboptimale Performance des bestehenden Systems fortgeschrieben werden. Erste Vereinbarungen zu einer stärkeren Kooperation zwischen EIB und EBRD bestehen bereits, um die Wirksamkeit und Effizienz der Tätigkeit in Ländern außerhalb der EU, in denen sowohl die EIB als auch EBRD aktiv sind, zu erhöhen.

### **5.3.3 Bündelung der Mittel auf europäischer Ebene**

Neben der notwendigen Anpassung der Institutionenlandschaft ist ein weiterer Schritt eine Bündelung der finanziellen Mittel. Dies geschieht derzeit auf europäischer Ebene. Der Global Gateway wird auch durch das "Team Europa"-Paket implementiert. Der Fonds bündelt Gelder in der Höhe von etwa 40 Mrd. € aus der EU, den EU-Mitgliedsstaaten, der EIB und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE). Der Schwerpunkt liegt vorerst auf der Bewältigung der gesundheitlichen und sozioökonomischen Folgen der Pandemie<sup>105</sup>). Eine weitere Zusammenführung der Mittel ist aus strategischer Perspektive wünschenswert, weil dadurch die Steuerung der Mittelverwendung erleichtert wird.

### **5.3.4 Multilaterale Entwicklungsbanken**

Multilaterale Finanzinstitutionen wie die Weltbank, die Asiatische Infrastrukturinvestitionsbank (AIIB) oder der Weltwährungsfonds (IMF) werden von westlichen Initiativen (z. B. in der B3W-Initiative) als unterstützende Organisationen genannt. Einerseits ist die Aufgabe dieser Organisationen multilateral, was ein Widerspruch zur Umsetzung westlicher Interessen sein kann, aber

---

<sup>105</sup>) Zudem wurden Finanzmittel für die Nachbarschaft und die internationale Entwicklung gebündelt, nämlich im "Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument" (NDICI), das zwischen 2021 und 2027 79,5 Mrd. € ausschütten wird.

nicht muss. Auf alle Fälle können Prozesse in der Projektabwicklung als "Good Practice" übernommen werden (z. B. die Umwelt- und Sozialstandards der Weltbank). Andererseits sind diese Organisationen als Aktiengesellschaften organisiert. Die größten Eigentümer haben die meisten Stimmrechte und können somit auch eine gewisse strategische Steuerung erwirken. Um innereuropäischen Interessenskonflikten in der Steuerung vorzubeugen, sollten die EU-Eigentümer in sämtlichen multilateralen Entwicklungsbanken – dem Vorbild der AIIB folgend – nur mehr durch einen Eigentümerversorger repräsentiert werden. Das würde das Stimmrecht bündeln und nur einen Kontaktpunkt hinsichtlich geostrategischer Überlegungen schaffen.

### **5.3.5 Österreichische Ansatzpunkte: Instrumentenmix, Akteure und Zielerreichung**

Operativ entstehen durch die Zielbündel und den Maßnahmenplit auch Anforderungen an die heimische EZA-Politik. Sinngemäß können einige Schlussfolgerungen der wirtschaftsnahen EZA – etwa jene aus der Einschätzung des Soft Loans-Programms der OeKB (Wolfmayr et al., 2018) – übernommen werden. Das betrifft Monitoring und Evaluation wie die Vernetzung der österreichischen Akteure.

Die gemeinsame Zielverfolgung benötigt nicht nur eine Abstimmung der Instrumente, sondern auch koordiniertes Vorgehen der österreichischen Akteure. Das bedeutet die Schaffung einer stärkeren Vernetzung und Koordination der Aktivitäten von Wirtschaftsmissionen mit den Außenwirtschaftsstellen der AWO, den Botschaften und den Niederlassungen der ADA.

Durch die Verschränkung von geopolitischen Zielen mit der Entwicklungspolitik besteht die Möglichkeit, die lokalen Auswirkungen westlicher Aktivitäten in institutionell schwachen Ländern zu steuern und überprüfbar zu machen (z. B. hinsichtlich der Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards oder des Lieferkettengesetzes; vgl. Kapitel 2.7.4). Das sollte einher gehen mit der Stärkung der in Österreich bislang nur mäßig ausgeprägten "Monitoring und Evaluation" Kultur.

## **5.4 Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen**

Im Regierungsprogramm ist eine Erhöhung der finanziellen Mittel für die EZA angekündigt. Gegeben des Finanzierungsbedarfs und der nicht endgültig feststehenden Finanzierung des "Global Gateway"-Programms ist es erstrebenswert, dass die Bundesregierung ihre Mittel für die EZA auf die völkerrechtlich zugesagten 0,7% des Bruttonationalprodukts dauerhaft anhebt. Im Jahr 2022 wird diese Zielquote durch ein Entschuldungsprogramm einmalig erreicht.

Generell wird in der rezenten Positionierung der "westlichen" EZA verstärkt betont, dass Projekte entlang "westlicher Werte" abgewickelt werden. Diese beinhalten etwa transparente Projektstrukturen, oder die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards. Diese Betonung findet sich in der "Global Gateway"-Initiative der EU genauso wie in "Build Back Better World" der G-7. Zudem spielen entwicklungspolitische Initiativen und die Einhaltung von Non-Trade-Objectives (Kapitel 2.4.2) eine immer wichtigere Rolle beim Abschluss und bei der Durchsetzung von Handelsabkommen, wie z. B. bei Verhandlungen der Freihandelsabkommen mit den MERCOSUR-Staaten oder auch bei Verhandlungen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit afrikanischen Ländern (Kapitel 2.6.3). Da jedoch weder institutionelle noch finanzielle Neuausrichtungen der EZA angekündigt sind, handelt es sich folglich nicht um eine Neuausrichtung der europäischen

EZA, sondern um eine Bündelung bestehender Aktivitäten. Eine stärkere Verschränkung der Handelspolitik und der Entwicklungspolitik kann jedoch zu geostrategischen Verschiebungen und somit zu Zielkonflikten führen.

Diese stärkere geostrategische Ausrichtung der EZA eröffnet Drittländern zudem die Wahl des Geldgebers. Hierbei spielen strategische Überlegungen der Nehmerländer eine Rolle. Lange Zeit wurde die westliche EZA oft von Ländern mit Kolonialvergangenheit kritisch beäugt und als bloße Trägerin westlicher Interessen in Entwicklungsländern empfunden (Alemazung, 2010). Anfangs wurde China als Geldgeber ohne kritische Vergangenheit, schließlich selbst als Entwicklungsland eingestuft, willkommen geheißen. Kritik an fehlenden bzw. gering ausgeprägten Sozial- und Umweltstandards gab es zwar von Anfang an, wurde jedoch de facto akzeptiert (Bräutigam, 2010; Tan-Mullins et al., 2010). Diese Kritik hat sich in den letzten Jahren mit Schuldenkrisen von Nehmerländern verschärft, wodurch westliche EZA wieder attraktiver wurde.

Der "Global Gateway"-Ansatz der EU ist ein vielversprechendes Alternativmodell zur BRI, der europäische Werte gebündelt vermarktet und Zugang zu Rohstoffen schaffen kann. Ein strategischer Einsatz von EZA kann zu einer guten Nachbarschaftspolitik beitragen, als auch eine wichtige Vorhut für wirtschaftliche Beziehungen, wie z. B. für Handel und Auslandsdirektinvestitionen, darstellen. Allerdings wird dieser durch eine gewachsene Institutionenstruktur der europäischen Entwicklungspolitik umgesetzt. In dieser kommt es teilweise zu Überlappungen und unklaren Zuständigkeiten (z. B. in den Portfolios der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE)), was zu widersprüchlichem Handeln führen kann (z. B. Demokratisierung und Rohstoffsicherung). Die Findung einer klaren strategischen Linie bleibt eine Herausforderung. Ein erster Lösungsansatz ist die Verringerung der Fragmentierung und dadurch die Erhöhung der Kohärenz des außenpolitischen Handelns der EU.

Als kleine offene Volkswirtschaft ist es für Österreich besonders wichtig sich international zu vernetzen, um trotz – absolut betrachtet – geringer Mittel Einfluss auszuüben. Neben der internationalen Vernetzung betrifft dies auch die Koordination nationaler Akteure, was den effizienten Ressourceneinsatz stärkt. Generell bedeutet die Berücksichtigung von geoökonomischen Zielen eine Verschneidung der Themenfelder der Entwicklungspolitik mit jenen der Außenwirtschaft sowie der Außenpolitik. Diese sind thematisch teils überlappend, teils anders gelagert, weshalb neue, komplexe Zielbündel zustande kommen werden. Einige der Ziele werden miteinander in Konflikt stehen, weshalb die Abschwächung einiger Ziele zugunsten des gesamten Zielbündels durchaus wünschenswert sein könnte. Dies wirkt sich auch auf das wirtschaftspolitische Instrumentarium aus. Die Komponenten des neu definierten, geopolitisch geprägten Zielbündels wird unterschiedliche und möglicherweise auch zusätzliche Instrumente benötigen (del Rio und Howlett 2013; Dopfer, 1991). Dies stellt beträchtliche Anforderungen an die Koordination der nationalen Akteure – sowohl untereinander als auch mit internationalen Playern.

## **6. Die Rolle der Wirtschaftsdiplomatie, des Kultursektors und der Migrationsnetzwerke**

### **6.1 Einleitung**

Mit der Verknüpfung von Wirtschafts- und Geopolitik wird nicht nur die Handelspolitik ein zentrales Instrument zur Durchsetzung und Verteidigung von geostrategischen Interessen, die Außenpolitik selbst ist gefordert und mit ihr auch die Wirtschaftsdiplomatie. Auf europäischer Ebene geht es dabei um effektivere Entscheidungsmechanismen und um die Einigkeit in wichtigen Fragen der EU-Erweiterung und die Einbindung der europäischen Nachbarn (vgl. Kapitel 2.7.1). Auf internationaler Ebene kommt der Wirtschaftsdiplomatie nicht nur eine steigende Rolle als wichtiger Hebel für rein außenhandelsrelevante Aktivitäten in Bezug auf die Exportwirtschaft, den Standort oder der Erschließung von Zukunftsmärkten sowie Beschaffungsmärkten im Bereich kritischer Rohstoffe und Energie zu, sondern auch als Vermittler europäischer Werte und von Nachhaltigkeitszielen. Gleichzeitig brauchen viele der aktuellen Probleme – die Pandemie oder der Klimawandel – internationale Lösungen und die Diplomatie kann hier ein wichtiger Wegbereiter für notwendige gegenseitige Abstimmungen sein. Gleichzeitig wird die stärker defensiv ausgerichtete Handelspolitik mit der Drohung von Sanktionen viel diplomatisches Geschick benötigen.

Im Addendum der Außenwirtschaftsstrategie, das aufgrund der krisenbedingten Änderungen als Weiterentwicklung der Außenwirtschaftsstrategie 2018 dient, wird die strategische Besuchsdiplomatie vor allem als relevanter Aspekt zur Stärkung der österreichischen Exporte gesehen. Aber auch hier sind die zugrundeliegenden Ziele weiter gefasst. Neben der proaktiven Unterstützung der heimischen Exportwirtschaft bei der Erschließung neuer Märkte soll sie zum Einsatz kommen, um die Krisenfestigkeit zu forcieren sowie die digitale und ökologische Transformation voranzutreiben.

Neben der Wirtschaftsdiplomatie gibt es andere Bereiche, die ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Exportwirtschaft leisten können. Diese Bereiche umfassen den Kultursektor und Migrationsnetzwerke. Das Kapitel gibt einen Überblick zur Relevanz dieser drei Bereiche für die Außenwirtschaft.

### **6.2 Wirtschaftsdiplomatie**

Die Wirtschaftsdiplomatie wird zunehmend als Instrument zur Verringerung von Handelsbarrieren wahrgenommen. Sie umfasst grenzüberschreitende wirtschaftliche Aktivitäten der Regierung und ihrer Netzwerke mit dem Ziel, den internationalen Handel und Investitionen zu fördern.

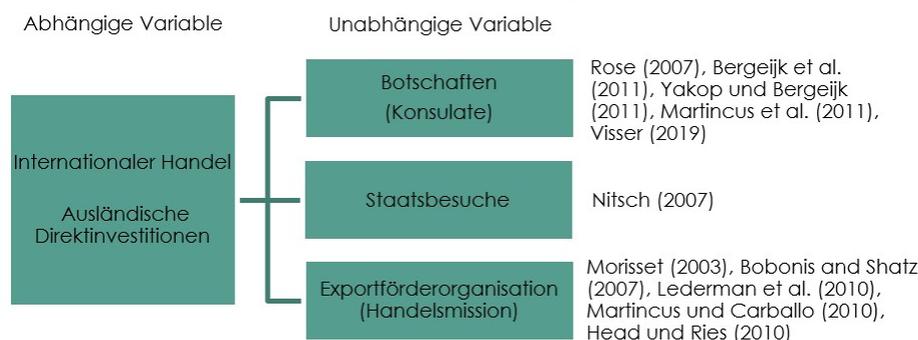
Einige wirtschaftliche Gründe sprechen für den Einsatz von Wirtschaftsdiplomatie. International tätige Unternehmen sind mit gewissen Herausforderungen konfrontiert, wie beispielsweise dem Aspekt der unvollkommenen oder asymmetrischen Information. Lokale, konkurrierende Unternehmen können versuchen, den Zugang zu solchen Informationen zu beschränken, um Konkurrenten am Markteintritt zu hindern. Darüber hinaus bestehen externe Effekte, die mit der Beschaffung und dem Teilen von Informationen über Marktbedingungen und Geschäftsmöglichkeiten auf internationalen Märkten verbunden sind. Botschaften können in diese Dynamik eingreifen. Sie können Unternehmen mit Informationen wie z. B. Marktregulierungen,

Vertriebswege, Exportfinanzierung usw. versorgen und so die Transaktionskosten senken, wodurch internationale Handels- und Investitionsströme gestärkt werden können.

Neben den ökonomischen Gründen gibt es auch politische Gründe für die Relevanz der Wirtschaftsdiplomatie. Der Anteil ehemals zentral geplanter Volkswirtschaften am Welthandel hat zugenommen, und in diesen Ländern nehmen die Regierungen oft immer noch eine zentrale Rolle in der Wirtschaft ein. Zudem besteht häufig politische Unsicherheit über internationale Transaktionen. Die Einbeziehung von Regierungen kann als Signal dienen, dass es keine politischen Widerstände gibt, und damit können Unsicherheiten verringert werden (Moons und Bergejik, 2017).

Diplomaten können zwischen Unternehmen und ausländischen Regierungen vermitteln, um Beschwerden ausländischer Unternehmen beizulegen und so ein formelles Schiedsverfahren zu vermeiden. Eine Studie zeigt, dass amerikanische Investoren eher dazu neigen, ein Investor-Staat-Schiedsverfahren einzuleiten, wenn sie sich nicht an eine Botschaft wenden können, die ihnen zur Seite steht. Besonders ausgeprägt ist dies in Staaten mit einer schwachen Rechtsstaatlichkeit (Gertz, 2018).

### Abbildung 6.1: Instrumente der Wirtschaftsdiplomatie



Q: WIFO-Darstellung basierend auf Moons und Bergejik (2017).

Es gibt mehrere empirische Studien, die die Auswirkungen der Wirtschaftsdiplomatie auf Handel und ausländische Direktinvestitionen untersuchen. Dabei werden verschiedene Instrumente eingesetzt (siehe Abbildung 6.1). Diese reichen von diplomatischen Vertretungen wie Botschaften und Konsulaten über Aktivitäten wie Staatsbesuche und Handelsmissionen bis hin zu Export- und Investitionsförderungsbüros. In einer Meta-Analyse untersuchen Moons und Bergejik (2017) die Auswirkungen der verschiedenen Instrumente auf internationale Wirtschaftsströme. Ihre Ergebnisse zeigen, dass mit Ausnahme von Staatsbesuchen alle Instrumente der Wirtschaftsdiplomatie einen positiven und signifikanten Effekt auf Handel und ausländische Direktinvestitionen haben. Die einzelnen Instrumente wirken sich jedoch in unterschiedlichem Maße auf die Handels- und Investitionsströme aus, wobei die größte Wirkung von Botschaften ausgeht.

Der starke positive Einfluss von diplomatischen Vertretungen (Botschaften und Konsulaten) im Ausland auf den Handel wird auch in einer rezenten Studie (Visser, 2019) bestätigt, die 100 Länder von 1985 bis 2005 untersucht. In dieser Studie zeigt sich, dass der durchschnittliche Effekt

diplomatischer Vertretungen auf den Handel über einen relativ langen Zeitraum von 20 Jahren etwa 20% beträgt, und damit etwas geringer ausfällt als der Effekt von Freihandelsabkommen auf die Handelsströme<sup>106</sup>). Der positive signifikante Effekt zeigt sich vor allem bei Exporten von heterogenen Gütern (deren Merkmale sich stark voneinander unterscheiden, wie im Fall von Computern) und etwas weniger bei Exporten von homogenen Produkten (deren Merkmale sich nicht voneinander unterscheiden, wie im Fall von Metallen). Auf österreichischer Ebene werden die verschiedenen Instrumente der Wirtschaftsdiplomatie eingesetzt, von Botschaften, Konsulaten, ständigen Vertretungen, Staatsbesuchen und Handelsmissionen bis hin zu Export- und Investitionsförderungsaktivitäten. Eine Maßnahme, die bereits ausführlich evaluiert wurde, ist die österreichische Internationalisierungsoffensive "go international", ein Mix aus Export- und Investitionsförderungsaktivitäten, der darauf abzielt, Nachteile österreichischer Unternehmen auf ausländischen Märkten auszugleichen. Dabei ist ein wichtiger Aspekt der "go international"-Maßnahmen die Türöffnerfunktion, die durch den Aufbau und die Vertiefung von bilateralen Kontakten adressiert wird. Die AußenwirtschaftsCenter, AC leisten dazu mittels Unterstützung von Geschäftsanbahnungen und Erstkontakten einen wichtigen Beitrag (Janger et al., 2018). Die Schlüsselrolle der AC bei der Kontakthanbahnung wird in Unternehmensfragen quer über alle befragten Unternehmen am häufigsten hervorgehoben. Großunternehmen nennen auch Veranstaltungen und Reisen als sehr wichtige Formen zur Kontakthanbahnung in Auslandsmärkten. Für Länder wie China, aber auch Brasilien wird vor allem die Notwendigkeit von Reisen hochrangiger Delegationen und die Verbindung der Außenwirtschaftsstellen zu den Botschaften betont. Die Analyse der Handelseffekte dieses Programms zeigt, dass es mittelfristig positive Exportimpulse gibt, und auch die Analyse des gesamtwirtschaftlichen Nutzens führt zu positiven Ergebnissen (Christen et al., 2015).

Die verstärkte geoökonomische Ausrichtung stellt Diplomaten in den liberalen Marktwirtschaften Europas vor verschiedene Herausforderungen. In einer Studie (Olsen, 2020), die die Entwicklung der geoökonomischen Diplomatie in Europa untersuchte, wurden in Tiefeninterviews drei Herausforderungen identifiziert: (1) Ein großer Teil des wirtschaftlichen Reichtums befindet sich in privater Hand, was einer Vielzahl nicht-staatlicher Akteure einen großen Handlungsspielraum eröffnet; (2) Die enge Integration der Staaten in den europäischen Binnenmarkt erlaubt es, eine Vielzahl von geoökonomischen Instrumenten nur auf einer Ebene jenseits des einzelnen Landes anzuwenden, was Verhandlungen auf europäischer oder internationaler Ebene notwendig macht; (3) Es bedarf eines breiten wirtschaftlichen Fachwissens, um die wirtschaftlichen Interessen eines Staates mit anderen Zielen zu verbinden oder auszugleichen.

Diese Herausforderungen legen nahe, dass es wichtig ist, vielfältige Beziehungen zu relevanten staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren zu pflegen, um geoökonomische Ziele zu erreichen. Olsen (2020) zeigt, wie sowohl das französische als auch das deutsche Außenministerium in den frühen 2010er-Jahren organisatorische Reformen vorantrieben, die dazu beitrugen, die eigene

---

<sup>106</sup> In der Literatur sind die Auswirkungen diplomatischer Vertretungen (Botschaften und Konsulate) auf die Handelsströme sehr heterogen und unterscheiden sich nach untersuchtem Land, der empirischen Methode und dem verwendeten Zeitrahmen (z. B. Moons und Bergeijk, 2017; Rose, 2007; Yakop und Bergeijk, 2011). Meist liegen die Effekte zwischen 10% und 20%. Visser (2019) verwendet die größte Länderstichprobe und die anspruchsvollste empirische Methode (strukturelles Gravitationsmodell) im Vergleich zu den anderen Studien.

wirtschaftliche Expertise zu verbessern und die Beziehungen zwischen Diplomaten und verschiedenen inländischen Stellen, die für den Staat-Markt-Nexus relevant sind, zu stärken. Diese Reformprozesse können als erste Schritte zur Bewältigung der vielfältigen Herausforderungen gesehen werden. Im Rahmen einer geostrategischen Ausrichtung sollte auch überlegt werden, wie die Ziele der Handelspolitik mit anderen Politikbereichen in Einklang gebracht werden können. Eine Möglichkeit auf institutioneller Ebene besteht darin, verwandte Politikbereiche zusammenzulegen, um sie besser zu koordinieren, wie dies im britischen Beispiel durch die Zusammenlegung des Außenministeriums mit dem Entwicklungsministerium geschehen ist. Diese Verknüpfung hat ihre Vor- und Nachteile, die in Kasten 5.2 in Kapitel 5.2.5 näher erläutert werden. In jedem Fall wird ökonomische Expertise benötigt, um die Zusammenhänge und Wechselwirkungen verschiedener politischer Ziele und ihrer Maßnahmen zu verstehen.

### **6.3 Kultursektor**

Im Gegensatz zu Botschaften zählt die Verbesserung von Wirtschaftsbeziehungen nicht zu den Hauptaufgaben von Kultureinrichtungen, allerdings wird oftmals bei diplomatischen Treffen das Geschäftliche mit Kulturellem verbunden, um sich in ungezwungener Atmosphäre auszutauschen. Da viele Kulturinstitute von der Regierung finanziell unterstützt werden, kann man davon ausgehen, dass sich diplomatische Dienste und Kulturinstitute bei der Förderung bilateraler Geschäftsmöglichkeiten gegenseitig ergänzen. Über Kulturinstitute können Personen auf nationaler oder lokaler Ebene zu Menschen aus anderen Ländern Kontakte knüpfen und sie erhalten Zugang zu mehr Informationen über fremde Länder. Dieser Austausch kann die Basis für eine zukünftige wirtschaftliche Zusammenarbeit bilden. Die Kenntnis von Sprache und kulturellen Gepflogenheiten stärkt das Vertrauen und senkt die Transaktionskosten, damit wirken Kultureinrichtungen positiv auf Handel und Direktinvestitionen.

Für das deutsche Goethe Institut und das British Council zeigen sich positive Effekte dieser Einrichtungen auf Handel und Direktinvestitionen zwischen Deutschland (Großbritannien) und den Partnerländern, wobei die Effekte auf ausländische Investitionsflüsse wesentlich höher ausfallen im Vergleich zu den Handelseffekten (Lien und Lo, 2017). Die stärkere Wirkung auf Investitionen ergibt sich vermutlich aus dem höheren Risiko, das ein Unternehmen eingehen muss, wenn es im Gastland Vermögenswerte erwirbt, um diese über einen potenziell langen Zeitraum zu verwalten. Ähnliche Ergebnisse sind auch für das Konfuzius Institut evident, eine staatliche chinesische Bildungsorganisation mit Niederlassungen in mehreren Ländern (Lien et al., 2012). Die österreichischen Kulturforen, die in 28 Ländern bestehen, und die Österreich Institute zur Sprachenausbildung sind mit den obigen Beispielen (Goethe Institut, British Council, Konfuzius Institut) vergleichbar, so dass von ähnlich positiven Effekten auf die Exportwirtschaft ausgegangen werden kann.

Neben kulturellen Einrichtungen haben auch große Sportereignisse wie die Olympischen Spiele oder die Fußballweltmeisterschaft positive Auswirkungen auf Handelsströme. Ein Erklärungsansatz für den Zusammenhang zwischen Mega-Events und wirtschaftlicher Aktivität ist die Signalfunktion der Bewerbung um das Mega-Event. Es gibt Modelle der politischen Ökonomie, die zeigen, dass Länder, die beabsichtigen, in Zukunft eine liberale Handelspolitik zu verfolgen, dies durch eine Bewerbung um die Ausrichtung der Olympischen Spiele tun können. Der Vorteil

dieses Signals besteht darin, dass Länder, die mit einer Liberalisierung rechnen, mehr in den Exportsektor investieren (Rose und Spiegel, 2011; Song, 2010). Darüber hinaus tragen große Sportereignisse zum Bekanntheitsgrad des Gastgeberlandes bei, wodurch Informationsbarrieren für Menschen im Ausland abgebaut werden (Bayar und Schaur, 2014). Die Veranstaltung kann dann auch als tatsächliche Geschäftsanbahnung durch persönliche Treffen und Netzwerkbildung genutzt werden (Avsar und Unal, 2014).

Nicht nur Sportereignisse können einen positiven wirtschaftlichen Effekt haben, sondern auch Programme wie die "Kulturhauptstadt Europas". Ziel dieses Programms ist es, die kulturellen Gemeinsamkeiten der europäischen Bevölkerung zu fördern, die Stadterneuerung voranzutreiben und den Tourismus anzukurbeln<sup>107</sup>). Eine Studie über 52 Veranstaltungen zeigt, dass die Ausrichtung einer Kulturhauptstadt das BIP-pro-Kopf der Region um 4,5% erhöht, verglichen mit Regionen, die sich ebenfalls um die Veranstaltung bemühten, sie aber nicht ausrichteten (Gomes und Librero-Cano, 2018). Der Effekt ist zwei Jahre vor und mehr als fünf Jahre nach der Veranstaltung zu beobachten. In Österreich wurden in der Vergangenheit bereits die Städte Graz (2003) und Linz (2009) zur Kulturhauptstadt ernannt, und Bad Ischl wird diesen Titel im Jahr 2024 tragen.

Ein weiterer Aspekt, der den internationalen Handel beeinflussen kann, sind Netzwerke von Auslandsösterreicherinnen und Auslandsösterreichern. Aus der Literatur zu Migrationsnetzwerken lassen sich für diese Frage zwei Wirkmechanismen unterscheiden (Felbermayr und Toubal, 2012). Zum einen hängen Handelshemmnisse von Informationsfraktionen ab, wie z. B. unvollkommene Informationen über Geschäftsmöglichkeiten, die durch solche Netzwerke verringert werden können. Wertvolle Informationen über das eigene Land können zur Senkung der Transaktionskosten und damit zum Abbau von Handelshemmnissen beitragen. Zum anderen fördern im Ausland lebende Personen über besondere Vorlieben für Produkte aus ihrem Herkunftsland die Nachfrage nach solchen Waren. In der Literatur wird allgemein anhand einer Analyse von Migrationsnetzwerken gezeigt, dass sich diese Wirkmechanismen positiv auf den Handel auswirken (Felbermayr und Toubal, 2012). Darüber hinaus scheint die positive Wirkung auf den Außenhandel bei Gütern, die mit Informationsproblemen behaftet sind, also bei differenzierten Gütern und Ländern mit schwachen Institutionen, besonders stark zu sein (Felbermayr et al., 2015b).

Aufgrund dieses Potenzials ist es für Österreich von Relevanz, Auslandsösterreicherinnen und Auslandsösterreicher zu vernetzen. Dies kann über die stärkere Einbindung in die Angebote der Vertretungsbehörden geschehen. Gemäß der letzten Schätzung vom Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten, die auf Basis von freiwilligen Registrierungen bei den Vertretungsbehörden beruht, leben rund 578.300 Österreicherinnen und Österreicher im Ausland (Stand 2021), wobei etwa 77% in Europa wohnhaft sind<sup>108</sup>). Lediglich für die

---

<sup>107</sup>) Nähere Informationen zur Kulturhauptstadt findet sich auf der Webseite der Europäischen Kommission: <https://culture.ec.europa.eu/policies/culture-in-cities-and-regions/european-capitals-of-culture> (abgerufen am 18.7.2022).

<sup>108</sup>) Statistiken der Auslandsösterreicherinnen und Auslandsösterreicher sind auf der Webseite der Statistik Austria zu finden: <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/bevoelkerung/weiterfuehrende-bevoelkerungsstatistiken/auslandsosterreicherinnen> (abgerufen am 23.8.2022).

Nachbarländer Deutschland und die Schweiz gibt es genaue Daten gemäß den Bevölkerungsstatistiken der beiden Länder.

#### **6.4 Schlussfolgerungen**

Mit der stärkeren geostrategischen Ausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik steigt auch die Rolle der Wirtschaftsdiplomatie. Sowohl politische als auch wirtschaftliche Gründe sprechen für den Einsatz der Wirtschaftsdiplomatie. Eine Vielzahl von Instrumenten (Botschaften, Konsulate, Staatsbesuche, Handelsmissionen, Export- und Investitionsförderungsorganisationen) werden eingesetzt und wirken sich positiv auf Handel und ausländische Direktinvestitionen aus. Wie Moons und Bergejik (2017) zeigen, haben Botschaften den größten positiven Einfluss auf Handels- und Investitionsströme und Staatsbesuche den geringsten Einfluss auf diese wirtschaftlichen Größen.

Im Addendum zur Außenwirtschaftsstrategie wird betont, dass mit Hilfe der Besuchsdiplomatie inhaltliche Schwerpunkte unterstützt werden können, was insbesondere für Themen wie die grüne Wirtschaft und die Entwicklung von Partnerschaften zur Förderung der Krisenresilienz relevant ist. Darüber hinaus sind Reisen hochrangiger Delegationen für den ersten Kontaktaufbau insbesondere in Zukunftsmärkten und für Großunternehmen von großer Bedeutung. Es gibt bereits ein vielfältiges Angebot (Visaerteilung, Wirtschaftsberatung, Spracherwerb, Kulturvermittlung), das von den verschiedensten österreichischen Akteuren (Botschaften, AußenwirtschaftsCenter, Kulturinstitute, Delegationsreisen usw.) im Ausland angeboten wird. Allerdings gibt es bisher nur wenig Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren in Österreich und in den Märkten im Ausland. Dies hat zur Folge, dass Auslandsösterreicherinnen und Auslandsösterreicher möglicherweise keinen vollständigen Überblick über das Angebot haben. Hier besteht Verbesserungsbedarf, um die positiven Effekte besser nützen zu können. Eine bessere Abstimmung vor Ort, beispielsweise mit der Idee eines gemeinsamen "Österreich-Hauses", wie es in der Außenwirtschaftsstrategie 2018 vorgeschlagen wird, könnte es Auslandsösterreicherinnen und Auslandsösterreichern erleichtern, das vielfältige Angebot der unterschiedlichen österreichischen Akteure zu überblicken. Dies gilt auch in Bezug auf Angebote für Vertreterinnen und Vertreter österreichischer Unternehmen im Ausland. Dadurch könnten mehr Personen das Angebot nutzen, womit Netzwerke gestärkt und die freiwillige Registrierung als im Ausland lebende Person besser vermarktet würde.

Eine Möglichkeit, Auslandsösterreicherinnen und Auslandsösterreicher stärker zu vernetzen, ist die Förderung von Kultur- und Sprachbildungsinstitute. Solche Netzwerke helfen, Informationsbarrieren abzubauen und der Austausch kann als Basis für wirtschaftliche Zusammenarbeit dienen, wodurch sich positive Effekte auf die Exportwirtschaft ergeben.

Im Rahmen einer geostrategischen Ausrichtung wird es immer wichtiger, vielfältige Beziehungen zu relevanten staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren zu pflegen. Zudem ist es notwendig, verschiedene Politikbereiche zu koordinieren, wobei mehr Zusammenarbeit, aber auch ökonomische Expertise erforderlich sind, um die Wechselwirkungen verschiedener Ziele und Instrumente einordnen zu können.

## 7. Das internationale Währungssystem und die Rolle des Euro

In der stärker geopolitischen Ausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik ist die Attraktivität des gemeinsamen Marktes der EU von wesentlicher Bedeutung für die Verteidigung und Durchsetzung der eigenen Interessen im Sinne einer "strategischen Autonomie". Die Vollendung der Banken- und Kapitalunion ist ein wichtiges Glied einer weiteren Stärkung des Binnenmarktes. Auch eine stärkere Rolle des Euro kann zu einer größeren Autonomie der Europäischen Union als Akteur mit mehr geopolitischem Einfluss in der Weltwirtschaft beitragen. Die zentrale Rolle einer Währung im Weltsystem und die daraus resultierende Nachfrage können niedrigere Kapitalkosten und einen stabileren Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten gewährleisten und daher auch geringere Risiken im internationalen Handel bedeuten. Das Ziel, die Rolle des Euro in der Weltwirtschaft zu stärken und auszubauen, wurde von der Europäischen Kommission in der Mitteilung "Für eine stärkere internationale Rolle des Euro" im Dezember 2018 ausdrücklich formuliert (Europäische Kommission, 2018). Um seine Rolle wirksam ausspielen zu können, müssen grundlegende institutionelle Voraussetzungen geschaffen werden. Neben der Vollendung der Banken- und Kapitalmarktunion zählen die Einführung von sicheren Vermögenswerten in Euro, Mechanismen zur Risikoteilung zwischen den Mitgliedsländern und Bemühungen um eine gemeinsame Steuerpolitik dazu. Darüber hinaus gilt es, auf die Herausforderungen durch die zunehmende Verwendung digitaler Währungen zu reagieren.

Dieses Kapitel befasst sich mit den jüngsten Entwicklungen des Internationalen Währungssystems (IMS) vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie sowie der Zukunft des Euro und der Europäischen Währungsunion als einem wesentlichen Teil des IMS. Zuerst werden diese Entwicklungen anhand der allgemeinen Ausgangslage diskutiert und in weiterer Folge die besonderen Möglichkeiten und Risiken analysiert, die diese Entwicklungen für Österreich, als kleine offene Volkswirtschaft in einer Währungsunion, haben können. Weiters wird auf die mögliche Einführung eines digitalen Zentralbankgeldes (CBDC) und eines digitalen Euro.

### 7.1 Stabilität des Internationalen Währungssystems während der COVID-19-Pandemie

Das Internationale Währungssystem (IMS) zeigte sich angesichts der COVID-19-Pandemie stabil. Dies ist sowohl auf die außerordentliche Unterstützung durch die Finanz- und Geldpolitik zurückzuführen, als auch auf die Lehren, die seit der globalen Finanzkrise 2008/09 gezogen wurden. Die Pandemie löste keine Finanzkrise aus, da unter anderem die Bankenaufsicht nach 2009 strenger, die Eigenkapitalanforderungen erhöht und weitere Verbesserungen der Bankenaufsicht im Rahmen von Basel III umgesetzt wurden. Weiters verbesserte sich auch das Zusammenspiel von Finanz- und Geldpolitik und durch den verbesserten Ansatz zur Risikominderung in Stresssituationen verzeichnete das Internationale Währungssystem auch keine großen Kapitalabflüsse aus den Schwellenländern in den Jahren 2020 und 2021 – ganz im Gegenteil, die Kapitalzuflüsse hielten an und erreichten neue Höchststände. Die Herausforderungen für das Internationale Währungssystem sind aber nach wie vor gegeben, sodass es weiterhin anfällig für Instabilität und Fragilität bleibt. Dazu trägt etwa auch die führende Rolle des US-Dollar bei. Die Europäische Union muss entscheiden, ob sie dem gemeinsamen Euro eine größere Rolle im

IMS zukommen lassen will. Diese Entscheidung hat Auswirkungen auf die Europäische Währungsunion als Ganzes, aber auch auf ihre einzelnen Mitgliedstaaten.

Auch die EU und die Europäische Währungsunion zeigten sich angesichts des COVID-19-Schocks widerstandsfähig. Dies ist ein Resultat wirtschaftspolitischer Maßnahmen sowie bedeutender institutioneller Veränderungen in den ersten Monaten nach Beginn der COVID-19-Pandemie (Pekanov, 2021). Die Maßnahmen beinhalteten unter anderem strukturelle Anpassungen der makroökonomischen Institutionen der Europäischen Währungsunion. Dazu zählte die Entscheidung für eine gemeinsame fiskalische Antwort in Form des EU-Instruments NextGenerationEU, das durch eine gemeinsame Kreditaufnahme der Europäischen Kommission finanziert wurde. Dies trug zur wirtschaftlichen Erholung bei und verringerte die Angst der Märkte vor einer längeren europäischen Rezession. Es handelt sich um ein zeitlich befristetes Instrument zur Bewältigung der COVID-19-Krise, obwohl einige seiner Merkmale geeignet wären, auch die längerfristige Stabilität der Währungsunion zu gewährleisten.

## **7.2 Die Zukunft des internationalen Währungssystems (IMS)**

Gegenwärtig übernimmt der US-Dollar die Funktion als internationale Leitwährung. Das Ausgabeland genießt einige spezifische Vorteile – was als "exorbitant privilege" einer globalen Leitwährung bekannt wurde. Dazu zählt etwa das Privileg ein permanentes Leistungsbilanzdefizit halten zu können, ohne dass die Erhöhung der Risikoprämien auf die Staatsverschuldung zu hohen Zinslasten führt. Darüber hinaus kann das Leitwährungsland selbst in Zeiten makroökonomischen Stresses eine sehr expansive makroökonomische Politik betreiben. Das führt in den USA zu einem übermäßigen Aufbau von Schulden, sei es durch Staatsschulden, durch Schulden der Unternehmen oder der privaten Haushalte. Diese Schulden können angehäuft und über einen langen Zeitraum gut verwaltet werden. Sie werden aber ungewollt zu einem internationalen Problem, da die internationale Währung den Konjunkturschocks im emittierenden Land (USA) ausgesetzt ist. Die Währungsanpassungen führen dazu, dass sich Leistungsbilanzdefizite im emittierenden Land wieder zurückbilden, aber Ungleichgewichten entstehen (Smaghi, 2011). Wenn sich die Ungleichgewichte kumulieren, kann dies für den Rest der Welt eine Herausforderung darstellen, die zu einer hohen Inflation oder anderen negativen Spillover-Effekten führen kann. Diese Herausforderung für das Internationale Währungssystem wurde von Robert Triffin in den 1960er-Jahren formuliert und wurde als Triffin-Dilemma bekannt (Triffin, 1960). Es beschreibt die Problematik, dass Länder mit einer eigenen Währung innenpolitische Anreize haben, die der langfristigen Stabilität des Internationalen Währungssystems und der übrigen Welt zuwiderlaufen. Das führte in den 1960er- und 1970er-Jahren zu Spannungen und schließlich zum Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems, als die USA aufgrund innenpolitischer Ziele die Bindung an das Gold aufgab. Seitdem hat sich das Internationale Währungssystem erheblich verändert und es ist wesentlich einfacher, globale Liquidität – über Kapitalströme – zu beschaffen und Ungleichgewichte zu finanzieren. Dennoch ist das zentrale

Spannungsverhältnis zwischen der Stabilität des IMS und den kurzfristigen nationalen Zielen der Emissionsländer nach wie vor präsent, sodass das Triffin-Dilemma weiterhin von Bedeutung ist (Smaghi, 2011)<sup>109</sup>).

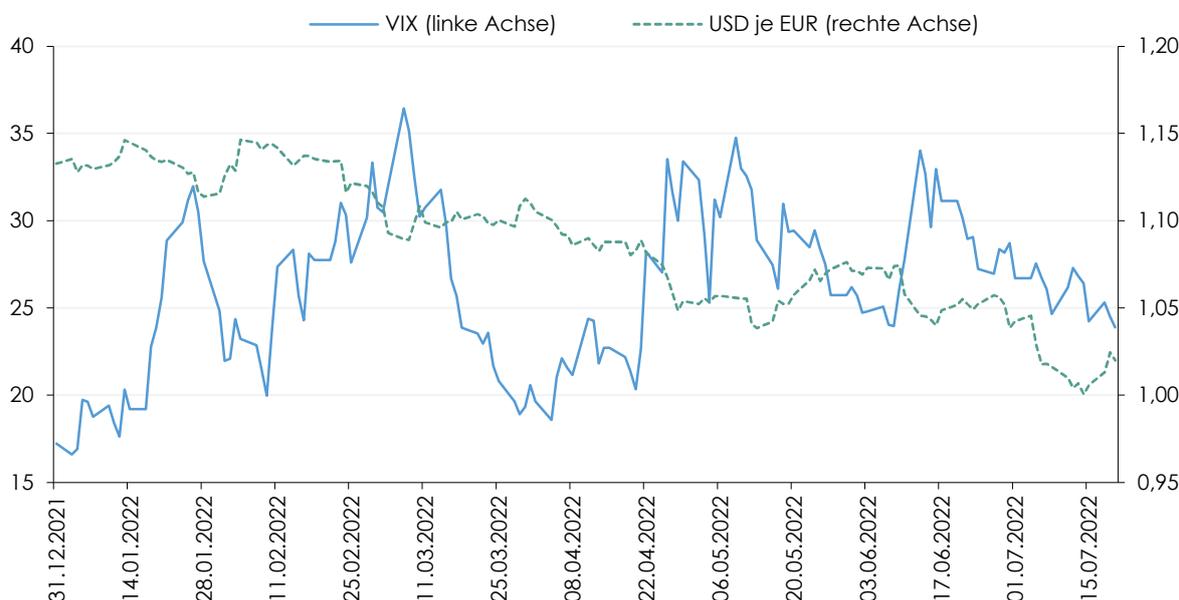
Auch die aktuelle geopolitische Lage seit dem Beginn des Angriffskrieges von Russland gegen die Ukraine zeigt einmal mehr die Schwierigkeiten, die dem Triffin-Dilemma zugrunde liegen. Der US-Dollar hat im Laufe des Jahres 2022 erheblich an Wert gewonnen. Das ist einerseits auf die Divergenz in der Geldpolitik und andererseits auf die weltweite Flucht in eine sichere Währung zurückzuführen, da die wirtschaftliche Instabilität und die zunehmende Angst vor einer Rezession die Nachfrage nach sicheren US-Dollar-Anlagen erhöht haben. Dies wiederum führt zu Problemen im Rest der Welt, da der Großteil des Welthandels in US-Dollar abgewickelt wird, was zu einer Abwertung der anderen Währungen führt. Im Handel verbessert die Abwertung zwar die Wettbewerbsfähigkeit der anderen Länder, doch wird dies durch den Finanzkanal – durch die Verschärfung der Finanzierungsbedingungen infolge der US-Dollar-Aufwertung – negativ kompensiert. Wenn der US-Dollar schwach ist, ist die globale Handelstätigkeit stärker, und wenn der US-Dollar aufwertet, leidet der globale Handel darunter (Bruno und Shin, 2021).

Der stärkere US-Dollar führt auch zu einem erhöhten Inflationsdruck durch die in US-Dollar denominierten Importe. In einer Situation mit bereits hoher Inflation exportieren die USA Inflation in den Rest der Welt. Anfang Juli 2022 erreichte der US-Dollar ein Jahrzehntehoch gegenüber dem Euro, was einmal mehr die Vorteile der USA unter Beweis stellt und gleichzeitig die negativen Auswirkungen auf andere Länder zeigt. Die Stärkung des US-Dollar kann eine sich selbst verstärkende Wirkung haben. Wenn der US-Dollar stärker wird, hemmt dies die Wirtschaftstätigkeit, was wiederum die Sorgen um das weitere Wachstum verstärkt und die Nachfrage nach dem US-Dollar weiter ansteigen lässt. Im Vergleich zu früheren Zyklen geschieht dies im Jahr 2022 jedoch in einer Situation hoher Inflation und sehr hoher Rohstoffpreise, die zumeist in US-Dollar denominiert sind und daher einen zusätzlichen Preisschub erfahren. Dadurch tragen diese Entwicklungen dazu bei, dass der Inflationsdruck in den USA abgeschwächt wird, während er sich im Rest der Welt verstärkt. Dies ist ein weiteres Beispiel dafür, wie die USA von ihrer Leitährungsposition profitieren, insbesondere in Zeiten, in denen die Weltwirtschaft unter Druck steht.

---

<sup>109</sup>) Eine weitere Last der Leitwährung ist auch die Verantwortung Swap-Linien für andere Zentralbanken zu garantieren. Während der Privatsektor die Hauptwährungen nach seinen Präferenzen auswählt, sorgt die Bereitstellung von Swap-Linien für Sicherheit und Widerstandsfähigkeit in wirtschaftlichen Turbulenzen. Die EZB hat diese Rolle bereits teilweise übernommen – in den ersten Monaten der COVID-19-Pandemie stellte sie Zentralbank-Swap-Linien für Länder außerhalb des Euro-Raums bereit.

Abbildung 7.1: Volatility Index (VIX) und US-Dollar-Euro-Wechselkurs seit Anfang 2022



Q: CBOE, EZB, Macrobond.

Die Spannung, die dem Triffin-Dilemma zugrunde liegt, wird heute dadurch gelöst, dass über Kapitalströme globale Liquidität geschaffen und dadurch Ungleichgewichte finanziert werden. Dabei wird aber die längerfristige Anfälligkeit, die sich im System ansammelt, ignoriert. Die moderne Version des Triffin-Dilemmas impliziert auch, dass die globale finanzielle Widerstandsfähigkeit durch die Existenz nur einer internationalen Währung verbessert werden könnte. Der Übergang zu einem System, in dem tatsächlich nur eine internationale Währung dominiert, ist jedoch unrealistisch. Private Akteure und ihre rationalen Entscheidungen bestimmen die globale Dominanz einer Währung, je nachdem wie häufig diese Währung verwendet wird. Die Wirtschaftspolitik und die Handlungen der wirtschaftspolitischen Institutionen wie die Zentralbanken können die Rolle der Währung im IMS stärken, sie aber nicht automatisch zu einer Leitwährung machen. Im Laufe der Jahre gab es zahlreiche Vorschläge, die Dominanz des US-Dollar zu verringern, indem die Rolle der Sonderziehungsrechte (SZR) des IWF als Weltwährung gestärkt wurde, die jedoch bisher wenig Wirkung gezeigt haben. Angesichts der Tatsache, dass die Einführung einer Weltwährung, die nicht von einem souveränen Land ausgegeben wird, unrealistisch ist, stellt sich die Frage, ob eine multipolare Welt, in der zahlreiche wichtige Währungen wie der US-Dollar und der Euro miteinander konkurrieren, notwendigerweise wohlfahrtsfördernd ist. Maggiori und Farhi (2016) argumentieren, dass dies nicht der Fall sein muss – ein stärker segmentiertes internationales Währungssystem könnte anfälliger für Krisen sein, und Krisenzeiten führen zu einer stärkeren Flucht der Anleger in Sicherheit.

## 7.3 Die internationale Rolle des Euro und die Architektur der WWU

### 7.3.1 Ein Vergleich zum US-Dollar

Eines der grundlegenden Merkmale einer internationalen Währung ist, dass sie überwiegend außerhalb der heimischen Wirtschaft gehalten und verwendet wird, um Transaktionen zwischen Gebietsfremden zu erleichtern (Kenen, 2011). Im Gegensatz zu den klassischen drei Verwendungen des Geldes hat eine internationale Währung sechs Funktionen: sie ist ein Zahlungsmittel, ein Medium für die Rechnungsstellung, wie auch für das Bankwesen und für Investitionen, sie kann für geldpolitische Interventionen, für die Bindung an eine Währung und für die Haltung von Währungsreserven nützlich sein (Krugman, 1984). In diesen Funktionen liegt der Euro weit hinter dem US-Dollar zurück. Der Anteil des US-Dollar an den weltweiten Fremdwährungsbeständen beträgt etwa 60%, der des Euro etwa 20%. Die Bargeldbestände in US-Dollar sind auch außerhalb der US-Dollar-Länder beträchtlich – etwa sechsmal so groß wie die des Euro (Drabowski, 2020). Der US-Dollar spielt im internationalen Bankgeschäft eine wichtige Rolle: 55% aller grenzüberschreitenden Kredite und Einlagen lauten auf US-Dollar, während der Anteil des Euro etwa die Hälfte beträgt. Lediglich bei der Häufigkeit der Verwendung im weltweiten Zahlungsverkehr liegen der Euro und der US-Dollar laut SWIFT-Daten sehr dicht beieinander. Bekanntlich wird der überwiegende Teil des internationalen Handels in US-Dollar fakturiert und abgewickelt (Europäische Zentralbank, 2021), und zwar weit mehr, als die Größe der US-Wirtschaft vermuten lässt. Dies ist das wichtigste Zeichen für die dominante Stellung des US-Dollar im globalen System. Laut zahlreicher Autoren und Autorinnen sind die Größe und Stabilität der US-Wirtschaft seit dem Zweiten Weltkrieg für die dominierende Stellung des US-Dollar ausschlaggebend (Abbildung 7.2).

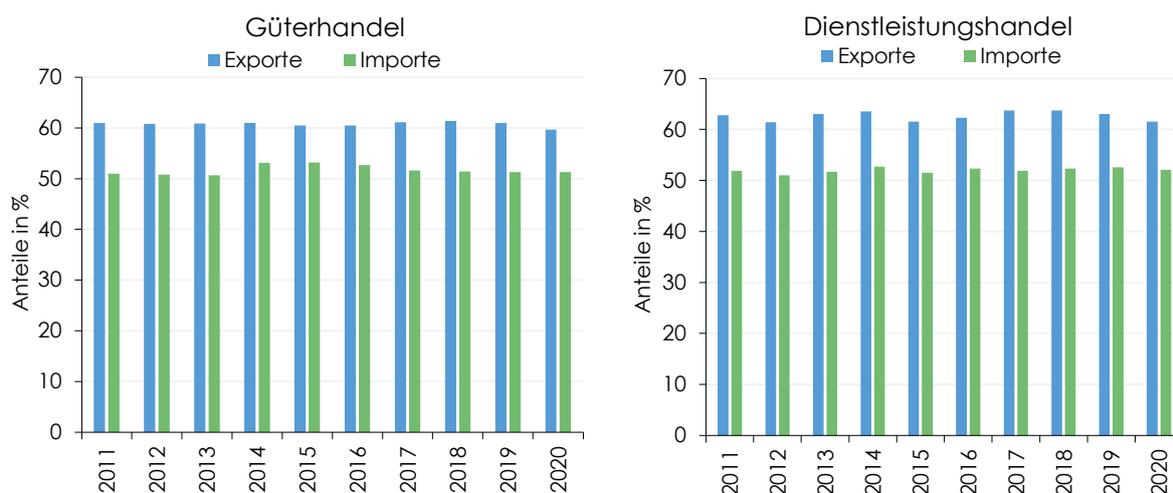
Weiters gilt der US-Dollar in Krisenzeiten als sicherer Hafen und profitiert von Kapitalzuflüssen und niedrigen Renditen. Da der US-Dollar im Zentrum des Internationalen Währungssystems steht, dienen US-Dollar-Anleihen als Absicherung in schlechten Zeiten und haben eine negative Sicherheitsprämie. Die USA sind positiv gegenüber Aktien und negativ gegenüber dem US-Dollar-Kurs exponiert. Als solche fungieren sie als Versicherer der Welt und transferieren in schlechten Zeiten Vermögen an den Rest der Welt<sup>110</sup>). Es ist deutlich zu erkennen, dass der Euro derzeit genau dem entgegengesetzten Muster folgt – er verliert in Krisenzeiten an Wert und die Flucht in die Sicherheit findet auf den Finanzmärkten innerhalb des Eurogebietes statt, da der Euro-Raum immer noch keine traditionell sicheren Vermögenswerte bietet, sondern Staatsanleihen der einzelnen Länder mit ihren entsprechenden Risikoprämien. Es stimmt, dass es vor der globalen Finanzkrise 2008/09 im Euro-Raum zunächst einige "exorbitant privileges" gab – die Länder der Peripherie profitierten immens von den niedrigen Sekundärmarktrenditen. In Krisenzeiten können diese jedoch erheblich steigen und ein gefährliches Niveau erreichen. Innerhalb des Euro-Raums führt dies dazu, dass die akkumulierten Ungleichgewichte zu Fragilität und Stress während wirtschaftlicher Abschwünge führen. Es gibt also keinen inhärenten

---

<sup>110</sup>) Kekre und Lenel (2022) zeigen quantitativ, dass Perioden der Unsicherheit zu einem Anstieg des US-Dollar führen. In diesem Rahmen sollten staatliche Käufe von Auslandsanleihen, die durch die Emission von Anleihen in der sicheren Währung (dem US-Dollar) finanziert werden - wie dies auch über Swap-Linien der Zentralbanken in den jüngsten Krisen geschehen ist -, global stimulierend wirken.

Mechanismus zur Selbststabilisierung im Euro-Raum. In einer solchen Konstellation kann die internationale Rolle des Euro nicht gestärkt werden. Der Euro würde daher nicht als sicherer Hafen angesehen werden, solange einige der Kernländer des Euro-Raums von Zeiten wirtschaftlicher Anspannung profitieren, während andere Länder an der Peripherie des Euro-Raums unter Druck geraten.

**Abbildung 7.2: Fakturierung der Euro-Raum-Länder im Güter- und Dienstleistungshandel außerhalb des Euro-Raums in Euro**



Q: Europäische Zentralbank (2021).

Alles in allem ist es eher unwahrscheinlich, dass der Euro zu einem Herausforderer für den US-Dollar wird und an die Bedeutung des US-Dollar heranreicht, oder gar in seiner internationalen Stellung übertrifft, selbst wenn erhebliche politische Anstrengungen unternommen werden. Der Euro kann aber eine internationale Währung sein, ohne jemals den Status einer Leitwährung zu erreichen. Er genießt bereits jetzt teilweise den besonderen Status einer internationalen Währung, ohne die volle Verantwortung einer globalen Leitwährung übernehmen zu müssen. Dennoch kann die Stärkung der internationalen Rolle des Euro vorteilhaft sein und die meisten der notwendigen institutionellen Veränderungen können für den Euro-Raum auch aus makroökonomischer und versicherungstechnischer Sicht von Nutzen sein.

### 7.3.2 Institutionelle Veränderungen zur Stärkung der Rolle des Euro

Die allgemeine Stärke und Häufigkeit der Verwendung einer Währung hängen hauptsächlich von der Entscheidung privater Marktteilnehmer ab. Die weltweite Verwendung einer Währung ist dabei anfällig für erhebliche Pfadabhängigkeit (Drabowski, 2020). Staatliche Maßnahmen können aber die Verwendung einer Währung attraktiver machen. Voraussetzung dafür sind die Stabilität der Währung und die Unterstützung eines Kreditgebers der letzten Instanz – im Falle des Euro wäre dies die EZB – sowie die Verfügbarkeit eines sicheren Vermögenswertes und eines liquiden Marktes für diesen (Bernanke, 2016). Einige dieser Voraussetzungen sind bereits erfüllt. Die EZB fungierte in bestimmten Fällen als Kreditgeber letzter Instanz und konnte die

Wertstabilität des Euro in den vergangenen zehn Jahren relativ gut sichern. Wichtige institutionelle Voraussetzungen fehlen jedoch; konkret sind die sicheren Vermögenswerte und die Risikoteilung zu nennen.

Seit Jahrzehnten steht die Frage, welche institutionellen Vorkehrungen für das wirksame Funktionieren eines gemeinsamen Währungsraums erforderlich sind, im Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Debatten. Seit Mundell (1961), McKinnon (1963) und Kenen (1969) herrscht weitgehende Einigkeit darüber, dass eine Ländergruppe für eine gemeinsame Währung dann geeignet ist, wenn sie die erforderliche Handels- und Finanzintegration und eine ähnliche Wirtschaftsstruktur aufweisen. Dies würde bedeuten, dass die Konjunkturzyklen dieser Länder synchronisiert sind, sodass makroökonomische Schocks ähnlich verlaufen würden. Dadurch kann die gemeinsame Geldpolitik in allen Ländern wirksam zur Stabilisierung eingesetzt werden. In einem solchen Fall könnte die Zentralbankpolitik eine Balance zwischen den Ländern herstellen. Wenn die Länder jedoch zu heterogen sind und die gemeinsame Geldpolitik nicht ausreicht, um große und idiosynkratische Schocks zu glätten, muss ein Mechanismus zur Risikoteilung eingeführt werden – andernfalls ist die gemeinsame Geldpolitik für alle Mitglieder ungeeignet.

Damit der Euro seinen Status verbessern kann, müssen neben Mechanismen für die Risikoteilung auch mehr auf Euro lautende Vermögenswerte bereitgestellt werden. Der Mangel an sicheren Vermögenswerten im Euro-Raum wird seit Jahren kritisiert, und es wurden zahlreiche Versuche zur Schaffung solcher unternommen. Altlasten und eine unterschiedliche Marktwahrnehmung der Schuldentragfähigkeit der EU-Mitgliedstaaten sind dabei ein großes Hindernis. Die Bereitstellung neuer europäischer Anleihen im Rahmen des EU-Instruments NextGenerationEU, zur Bekämpfung des pandemiebedingten Wirtschaftsabschwungs während der COVID-19-Pandemie, war ein erster wichtiger Schritt zur Lösung dieses Problems. Eine weitere Möglichkeit für die Emission von auf Euro lautenden Vermögenswerten wären grüne und nachhaltige Fonds. Bereits 2019 wurde die Hälfte der weltweiten grünen Anleihen in auf Euro lautende Vermögenswerte ausgegeben. Die Verfügbarkeit und der Umfang von Euro-Vermögenswerten sind jedoch nach wie vor zu gering. Bei einem großen und liquiden Finanzmarkt für Euro-Vermögenswerte würden sich die Skalenerträge erhöhen, und die Transaktionskosten würden sinken. Die entscheidende Hürde ist die mangelnde Vollendung der europäischen Kapitalmarkt- und Bankenunion (Sapir et al., 2018).

Das Problem bei der Emission gemeinsamer Vermögenswerte des Euro-Raums und der Entscheidung gemeinsame Anleihen mit gemeinsamer Haftung aufzunehmen, ergibt sich aus der unterschiedlichen Verschuldung der Euroländer und ist auch mit dem Risiko des "moral hazard" verbunden. Die Teilung des fiskalischen Risikos kann daher zu Kompromissen führen, die die Marktdisziplin verzerren. Folgende Lösungsvorschläge (Bénassy-Quéré et al., 2018 und IWF, 2018) wurden in der Literatur zur Stärkung der Architektur der Europäischen Währungsunion genannt:

- Die Vollendung der Kapitalmarkt- und Bankenunion durch die Einführung einer gemeinsamen Einlagensicherung mit einer Art fiskalischem Schutzschirm durch eine EU-Institution wie dem European Stability Mechanism (ESM).

- Die Einführung von sicheren Vermögenswerten in Euro, wie z. B. der Vorschlag von European Safe Bonds (ESBies), mit dem Ziel, den Nexus zwischen Staaten und Banken zu durchbrechen und das Engagement der Banken in Staatsanleihen zu begrenzen.
- Eine Art fiskalisches Stabilisierungsinstrument (oder Rückversicherungsinstrument für Arbeitslosigkeit) in Form von einmaligen Transfers an die nationalen Haushalte in Zeiten schwerer Rezessionen.
- Die Schaffung einer zentralen Euro-Raum-Fiskalbehörde, die die notwendige Größenordnung hat, um für eine makroökonomische Stabilisierung zu sorgen<sup>111</sup>). Dieser Vorschlag stützt sich auf frühere Arbeiten des IWF, in denen die wirtschaftliche Notwendigkeit der Vollendung der WWU durch die Schaffung der Grundlagen einer Fiskalunion dargelegt wurde (Allard et al., 2013).

Eine wichtige Komponente zur Vervollständigung des Aufbaus der WWU ist die Vollendung der Banken- und Kapitalmarktunion. Dies erfordert jedoch ein Europäisches Einlagensicherungssystem (EDIS). EDIS wurde bereits im Bericht der fünf Präsidenten von 2015 als notwendiger Bestandteil einer vollendeten Bankenunion hervorgehoben (Juncker et al., 2015). Der fehlende Konsens zwischen den Ländern des Euro-Raums über die genaue Ausgestaltung des Systems hat seine Umsetzung bisher jedoch behindert und zu einem Stillstand geführt. Einige Länder argumentierten, dass eine stärkere Risikominderung (Verringerung des Anteils notleidender Kredite - NPL-Quoten) erfolgen müsse, bevor irgendeine Form der Risikoteilung durch EDIS institutionalisiert werden könne. Es besteht die weit verbreitete Meinung, dass EDIS nicht eingeführt werden kann, solange die Länder große Unterschiede in Bezug auf die Höhe der NPL in ihrem Bankensystem aufweisen und solange Unsicherheiten hinsichtlich der Moral-Hazard-Problematik<sup>112</sup>) bestehen, die sich aus der Einführung eines vollständig integrierten, länderunabhängigen Einlagensicherungssystems ergeben, wie es von der Europäischen Kommission 2015 vorgeschlagen wurde. Um dieses Problem zu überwinden, gibt es eine Reihe von Vorschlägen zur Begrenzung der grenzüberschreitenden Aufteilung des Bankensystemrisikos durch die Einführung nationaler Teilbereiche des EDIS. Dies würde bedeuten, dass Teile der Verluste auf nationaler Ebene über Rückforderungen (Gros, 2015) oder Ex-post-Gebühren getragen werden (Bénassy-Quéré et al., 2018; Schnabel und Véron, 2019).

### 7.3.3 Risikoteilung und weitere WWU-Integration aus der Länderperspektive Österreichs

Aus zahlreichen Gründen<sup>113</sup>) sind Mechanismen zur Risikoteilung in der Europäischen Währungsunion bisher relativ begrenzt (für einen Vergleich siehe Alcidi et al., 2017 und Allard et al., 2013). Theoretisch sind eine gemeinsame EU-Kreditaufnahme und fiskalische Risikoteilung am sinnvollsten, wenn die Länder, die das Risiko teilen, für idiosynkratische, aber unterschiedliche Schocks anfällig sind. Diversifizierung und Risikoteilung sind sinnvoll, da sie eine Form der

---

<sup>111</sup>) "There is no doubt that completing the euro area institutional setup is politically difficult, but it's also an economic necessity. Ultimately, without more tangible elements of fiscal union, euro area will remain fundamentally vulnerable to shocks" (IWF, 2018).

<sup>112</sup>) Moral Hazard liegt vor, wenn sich Wirtschaftssubjekte aufgrund ökonomischer Fehlanreize verantwortungslos oder leichtsinnig verhalten und damit ein Risiko auslösen oder verstärken.

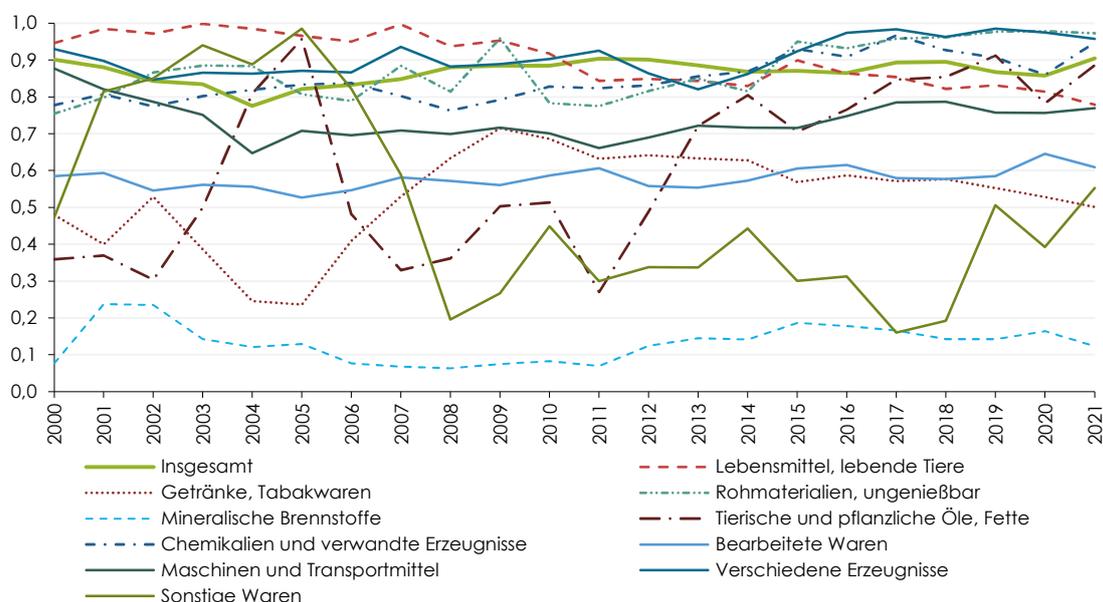
<sup>113</sup>) Für einen Überblick der Diskussionen über die aktuelle Architektur und die Zukunft der WWU siehe Pekanov (2019).

Selbstversicherung gegen ex-ante unbekannte Schocks für verschiedene Teile der Währungsunion darstellen, die von der Geldpolitik nicht ausgeglichen werden können. Die Anreize für eine Risikoteilung sind jedoch ebenfalls unterschiedlich. Unterscheiden sich die Länder erheblich in ihrer Wahrscheinlichkeit einer Notlage, führt der sinnvolle Schuldenvertrag zu einer gemeinsamen Kreditaufnahme, aber keiner gemeinsamen Haftung, da das anfälliger Land das bürgende Land nicht entschädigen kann. Die Risikoteilungsvereinbarung erhöht dennoch den Gesamtüberschuss, d. h. sie ist wohlfahrtssteigernd für den gesamten gemeinsamen Währungsraum, aber die bürgenden Länder haben möglicherweise keinen Anreiz, sich zu einer gemeinsamen Kreditaufnahme mit gemeinsamer Haftung zu verpflichten, wenn sie sich selbst als weniger anfällig für idiosynkratische Schocks betrachten (Tirole, 2015).

Im Folgenden werden vor diesem Hintergrund die Anpassung der österreichischen Wirtschaft an den Konjunkturzyklus des Euro-Raums und die Frage nach idiosynkratischen, länderspezifischen Schocks für Österreich aufgezeigt. Aus zwei Gründen ist Österreich derzeit anfälliger für länderspezifische Risiken: das hohe Engagement der österreichischen Banken in Osteuropa und die Abhängigkeit von Gasimporten aus Russland. In dieser Situation könnte für Österreich eine Vertiefung des Risikoteilungsmechanismus der WWU zweckmäßig sein.

Die Anpassung eines einzelnen Mitgliedstaates an den Konjunkturzyklus der Währungsunion kann durch eine Reihe von Indikatoren charakterisiert werden. Dazu zählen einfache Korrelationskoeffizienten zur Wirtschaftstätigkeit, der Grubel-Lloyd-Index (Abbildung 7.3) und ein makroökonomischer Standardansatz zur Beschreibung der Anpassung an Konjunkturschocks.

**Abbildung 7.3: Grubel-Lloyd-Index für Österreich nach SITC2-Kategorien**



Q: Europäische Kommission, Comext-Daten.

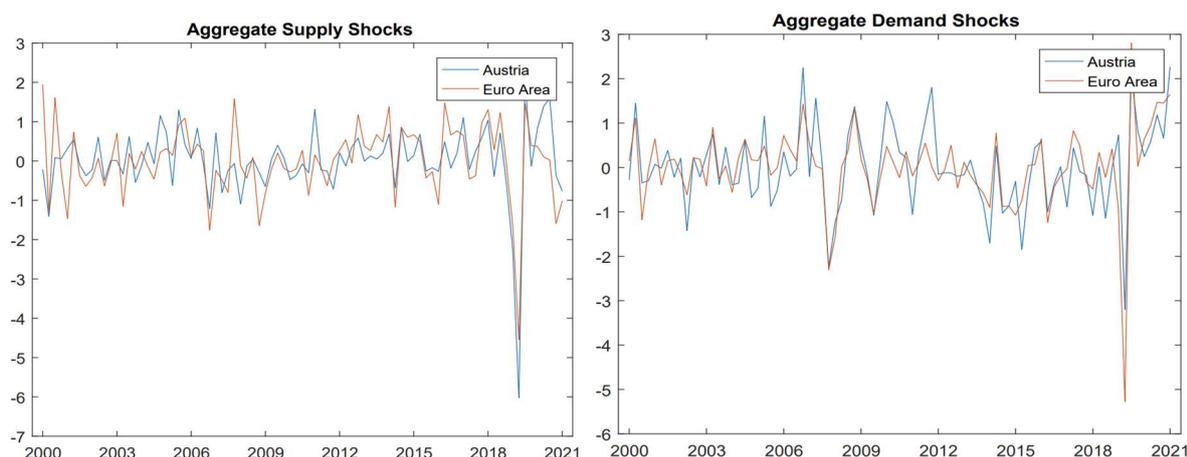
Der Grubel-Lloyd-Index (Abbildung 7.3) beschreibt die Intensität des intra-industriellen Handels mit Waren oder Dienstleistungen. In der Literatur wird der intra-industrielle Handel aus zwei

Gründen als äußerst wichtig für die EU-Integration angesehen: Erstens ist er ein Instrument, um eine stärkere Synchronisierung der Konjunkturzyklen zu erreichen und folglich die Auswirkungen asymmetrischer Schocks zu verringern. Zweitens stellen Dautović et al. (2014) fest, dass der intra-industrielle Handel eine entscheidende Determinante für die Wettbewerbsfähigkeit und positive Leistungsbilanzsalden ist. Ein Wert von 0 bedeutet, dass das Land die betreffende Ware entweder nur importiert oder exportiert, während ein Wert von 1 bedeutet, dass die Im- und Exporte die gleiche Größe haben. Für die Berechnung werden internationale Handelsdaten der Comext-Datenbank der Europäischen Kommission, beginnend mit der Aggregationsebene SITC2 verwendet.

Abbildung 7.3 zeigt, dass die Grubel-Lloyd-Indexwerte für den Gesamthandel sehr hoch sind. Diese unterscheiden sich jedoch erheblich zwischen den verschiedenen SITC-Kategorien. Dies bedeutet für den Gesamthandel eine gute Synchronisierung mit der Weltwirtschaft, die sich aber nach Sektoren erheblich unterscheiden kann.

Ein Standardansatz zur Bewertung eines synchronen Konjunkturzyklus ist zu untersuchen, wie eine Volkswirtschaft auf Nachfrage- und Angebotsschocks reagiert. Dazu wird der von Blanchard und Quah (1989) entwickelte traditionelle VAR-Ansatz verwendet. Abbildung 7.4 zeigt, wie die Nachfrage- und Angebotsschocks der österreichischen Wirtschaft mit den Nachfrage- und Angebotsschocks des Euro-Raums zusammenhängen. Die österreichische Wirtschaft ist sehr gut mit dem Konjunkturzyklus des Euro-Raums synchronisiert. Der einfache Korrelationskoeffizient zwischen den BIP-Wachstumsraten Österreichs und des Euro-Raums zwischen dem I. Quartal 1999 und dem I. Quartal 2022 beträgt 0,9, während der Korrelationskoeffizient für die Inflation 0,8 beträgt.

**Abbildung 7.4: Korrelationen zwischen gesamtwirtschaftlichen Nachfrage- und Angebotsschocks in Österreich und dem Euro-Raum**

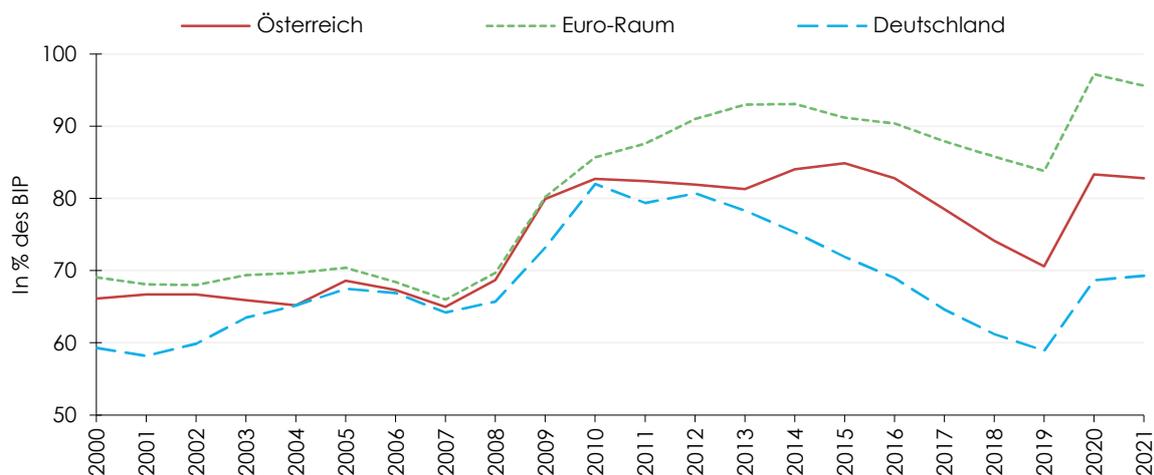


Q: WIFO-Berechnung.

Als starke Volkswirtschaft im Kern des Euro-Raums mit einer sehr guten Bonität scheint Österreich auf den ersten Blick nicht auf die Emission gemeinsamer EU-Anleihen angewiesen zu sein, da es sich selbst auf den Finanzmärkten zu akzeptablen Bedingungen finanzieren kann. Die

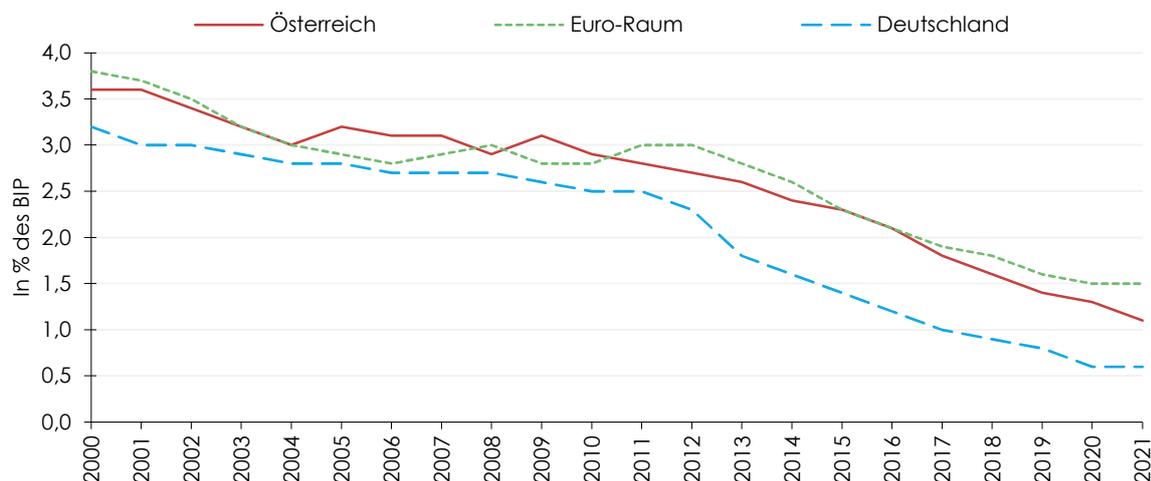
Sekundärmarktrenditen für österreichische Staatsanleihen lagen in der Vergangenheit im Durchschnitt 0,25 Prozentpunkte über jenen Deutschlands und deutlich unter jenen Frankreichs und einiger anderer Länder des Euro-Kerngebiets. Die Staatsverschuldung Österreichs liegt etwas unter dem Durchschnitt des Euro-Raums und hat einen ähnlichen Verlauf. Die zu zahlenden Zinskosten sind in den letzten zwei Jahrzehnten sowohl in Österreich als auch in Deutschland und dem Euro-Raum gesunken (Abbildung 7.5 und Abbildung 7.6).

**Abbildung 7.5: Staatsverschuldung in Österreich, Deutschland und dem Euro-Raum**



Q: Eurostat.

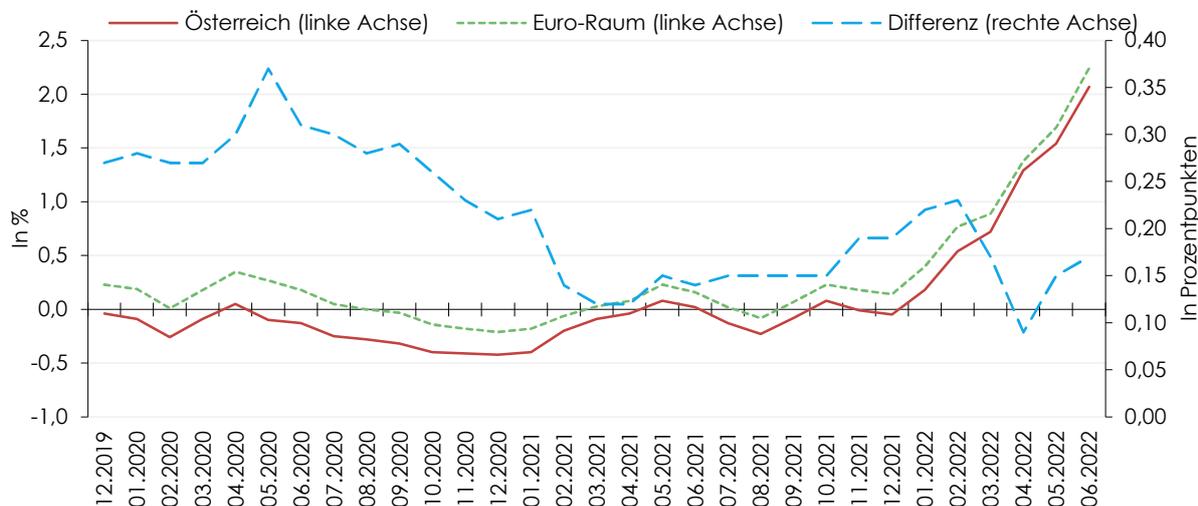
**Abbildung 7.6: Zinszahlungen des Staates in Österreich, Deutschland und dem Euro-Raum**



Q: Eurostat.

Während die Finanzierungskosten für einige Peripherieländer des Euro-Raums zu Beginn der COVID-19-Pandemie sprunghaft angestiegen sind, haben sich die Finanzierungskosten für Österreich im März 2020 nicht wesentlich erhöht (Abbildung 7.7).

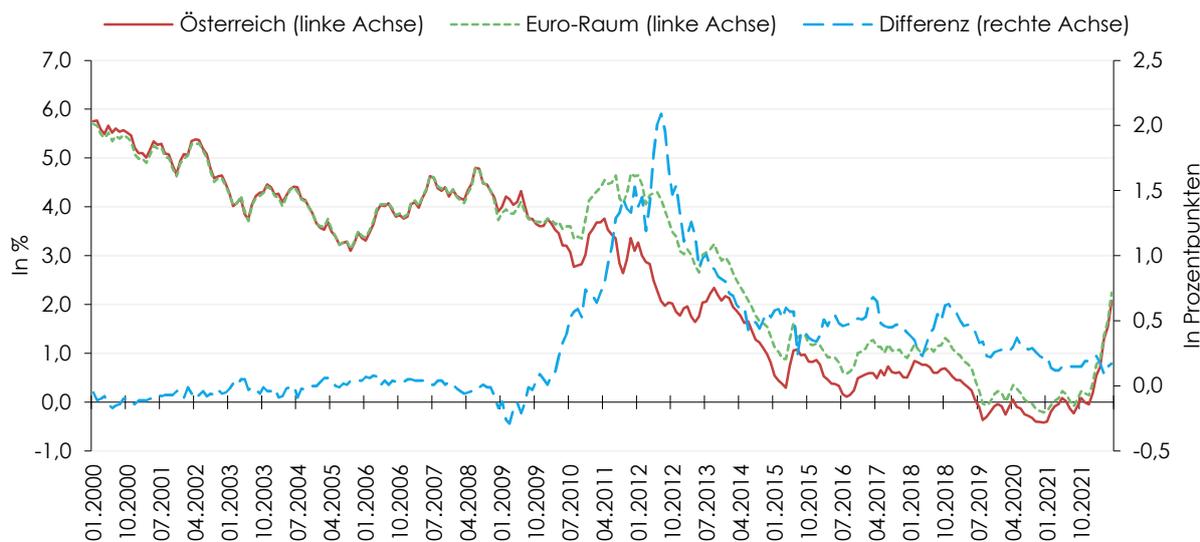
**Abbildung 7.7: Sekundärmarktrenditen für Staatsanleihen mit 10-jähriger Laufzeit in Österreich und im Euro-Raum, 2020 bis 2022**



Q: Eurostat, Macrobond.

Betrachtet man jedoch die Entwicklungen der letzten 20 Jahre, so lässt sich der rasche und beträchtliche Anstieg der Finanzierungskosten in den Jahren 2010 und 2011, als das österreichische Bankensystem mit erheblichen und idiosynkratischen Schocks konfrontiert war, leicht erkennen (Abbildung 7.8). Dies weist auf die Tatsache hin, dass es länderspezifische Schocks gibt, die wie in diesem Fall mit dem österreichischen Bankensektor bzw. dessen Engagement in Osteuropa zusammenhängen.

**Abbildung 7.8: Sekundärmarktrenditen für Staatsanleihen mit 10-jähriger Laufzeit in Österreich und dem Euro-Raum seit 2000**



Q: Eurostat, Macrobond.

Insgesamt scheint Österreich auf Basis dieser Analysen gut an den Konjunkturzyklus des Euro-Raums und dessen Schwankungen angepasst und über seine Handelsverflechtung gut in die Weltwirtschaft integriert zu sein. Der Nutzen einer weiteren Integration zur Glättung des länderspezifischen idiosynkratischen Risikos mag daher aus dieser makroökonomischen Perspektive begrenzt erscheinen. Österreich kann jedoch noch anderen Schocks ausgesetzt sein, die im Voraus schwer erkennbar sind. Die derzeitige geopolitische Lage mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine stellt Österreich dabei vor neue Herausforderungen. Aufgrund eines erhöhten Engagements der Banken in Osteuropa und andererseits aufgrund der hohen Abhängigkeit von Gasimporten aus Russland, ist Österreich diesen Herausforderungen möglicherweise übermäßig ausgesetzt. Dies könnte zu neuen Mehrkosten für die österreichische Wirtschaft führen und einen länderspezifischen Schock auslösen, der eine Risikoteilung auch für Österreich als sinnvoll erscheinen lässt. Dies wird im Folgenden näher betrachtet.

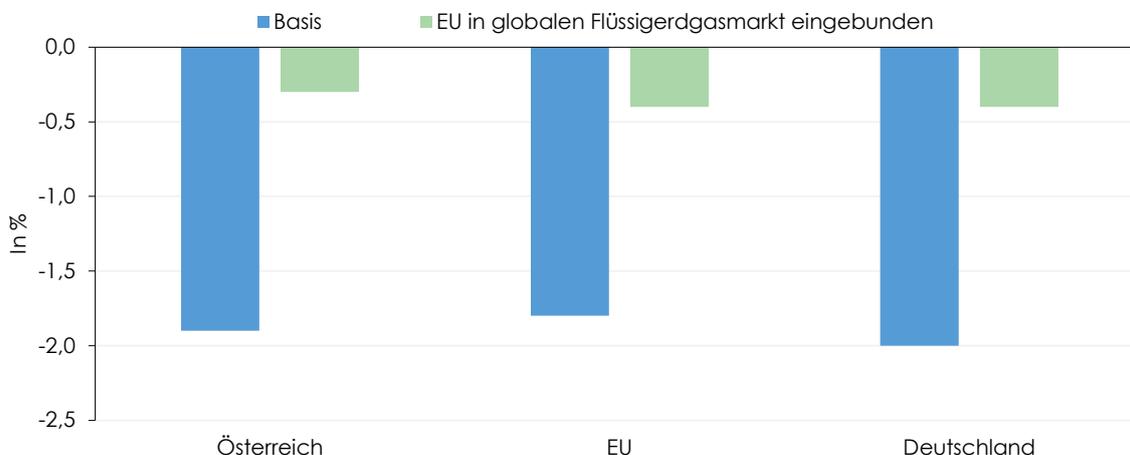
### **Herausforderung durch die derzeitige Gasabhängigkeit Österreichs von Russland**

Die Gesamtauswirkungen eines Gaslieferstopps auf das BIP der EU und ihrer Mitgliedstaaten werden in zwei Studien des IWF geschätzt. Die Studien kommen zu etwas unterschiedlichen Ergebnissen, da einige der technischen Annahmen mit sehr großer Unsicherheit behaftet sind, und der Schock einer russischen Gasabschaltung beispiellos ist, sodass die Prognosen stark von einigen wenigen Annahmen abhängen. Es werden verschiedene Szenarien geschätzt (siehe Abbildung 7.9 und Abbildung 7.10). Di Bella et al. (2022) vergleichen Szenarien mit und ohne Substitutionsmöglichkeiten des russischen Gases durch LNG (Liquefied Natural Gas – Flüssigerdgas). Die geschätzten BIP-Verluste für Österreich belaufen sich auf 0,3% im Falle einer Substitution durch LNG aus anderen Ländern und auf 1,9% im schwerwiegenderen Fall, wenn es weniger Möglichkeiten zur Substitution durch LNG und höhere Anpassungsfriktionen gibt. Im Vergleich dazu liegen die Durchschnittswerte für die EU bei 0,4% und 1,8% und für Deutschland bei 0,4% und 2%. Für die meisten anderen Länder sind die BIP-Verluste deutlich geringer, aber einige Länder in Mittel- und Osteuropa, in denen die Abhängigkeit von russischem Gas besonders groß ist, könnten bei fragmentierten Märkten Verluste von bis zu 6% des BIP erleiden<sup>114</sup>).

---

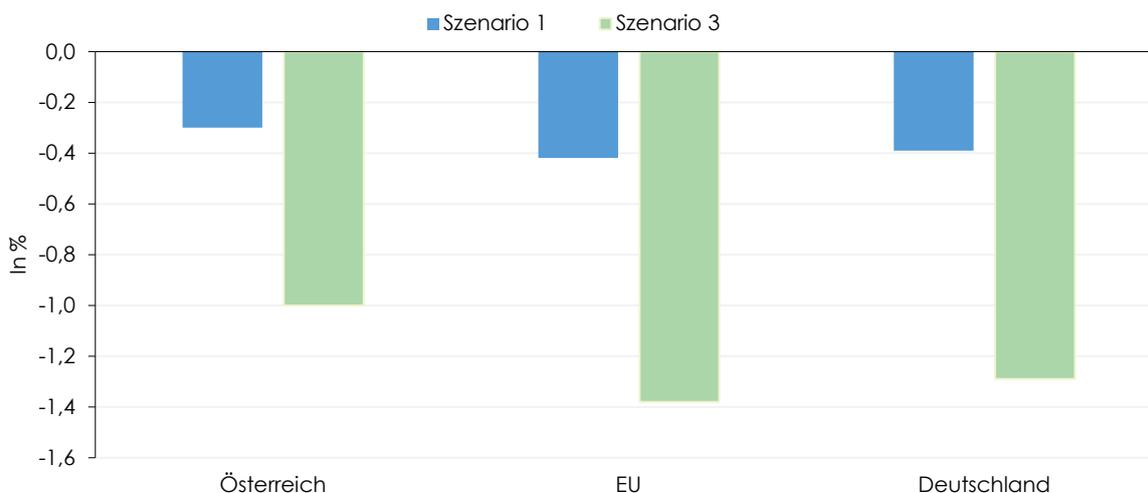
<sup>114</sup>) Auch für Italien könnte der Schock groß sein, da das Gas zur Stromerzeugung verwendet wird.

**Abbildung 7.9: Produktionsverluste in Verbindung mit einem russischen Lieferstopp von Gas: 12 Monate im Voraus**



Q: Di Bella et al. (2022).

**Abbildung 7.10: Makroökonomische Auswirkungen einer russischen Erdgasabschaltung auf die EU-Länder**

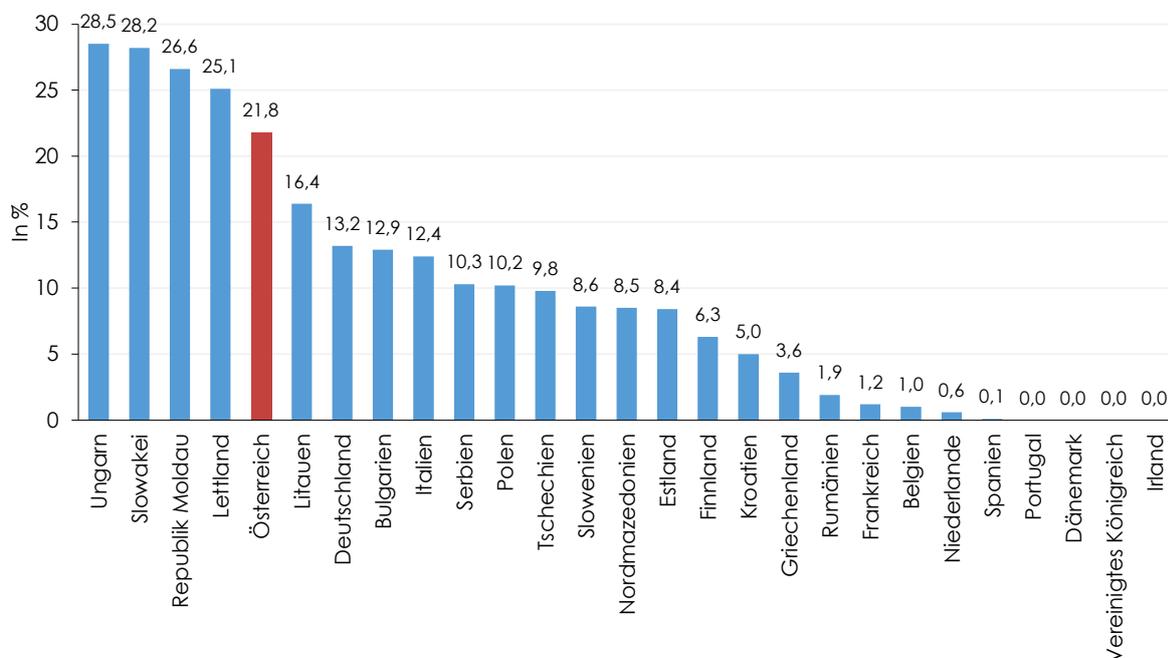


Q: Albrizio et al. (2022).

In der zweiten Studie wird ebenfalls zwischen einem milden Szenario (Szenario 1) mit rascherem möglichem Einsatz von LNG und einem schweren Szenario (Szenario 3), das von einer geringen Substituierbarkeit durch Alternativen für das russischen Gas ausgeht, unterschieden (Albrizio et al., 2022). Wie in Abbildung 7.10 dargestellt, belaufen sich die Schätzungen für die BIP-Verluste für Österreich auf 0,3% im milderen Fall (Szenario 1) und 1% im schwereren Fall (Szenario 3). Im Vergleich dazu liegen die Durchschnittswerte für die EU bei 0,42% und 1,38% und für Deutschland bei 0,39% und 1,29%. Nach diesen Schätzungen wird Österreich im Vergleich zu den meisten EU-Mitgliedstaaten stärker von einer russischen Gasabschaltung betroffen sein,

da die Abhängigkeit von russischen Gasimporten größer als in vielen der EU-Mitgliedstaaten ist (siehe Abbildung 7.11).

**Abbildung 7.11: Europäische Abhängigkeit von russischem Gas im Jahr 2019**



Anmerkung: Anteil der Gasimporte des Jahres 2021 aus Russland an den gesamten Gasimporten, gewichtet mit dem Anteil der Nettoimporte von Gas am gesamten Bruttoinlandsverbrauch.  
 Q: Pisani-Ferry (2022), WIFO-Darstellung.

### Herausforderung durch die hohe Verflechtung der österreichischen Banken mit Osteuropa

Ein weiteres länderspezifisches Risiko trifft Österreich aufgrund der hohen Verflechtung der österreichischen Wirtschaft mit Osteuropa, insbesondere im Hinblick auf den Bankensektor. Der mittel-, ost- und südosteuropäische Raum (CESEE) ist für den Bankensektor von besonderer Bedeutung. Auf diese Volkswirtschaften entfallen drei Viertel aller von österreichischen Banken gehaltenen Auslandsaktiva, rund ein Drittel der österreichischen Direktinvestitionen im Ausland und etwa ein Viertel der österreichischen Warenexporte. Die österreichischen Exporte in die CESEE-Region sind von rund 14% im Jahr 1995 auf rund 22% im Jahr 2021 erheblich gestiegen. Im gleichen Zeitraum sind die Warenexporte Österreichs in den Euro-Raum zurückgegangen. Da die CESEE-Region vom Krieg gegen die Ukraine stärker betroffen sein wird als der Euro-Raum, kann dies indirekte Auswirkungen auf die österreichische Wirtschaft haben (OeNB, 2022).

Der österreichische Bankensektor ist traditionell stark, vor allem über Tochtergesellschaften, im CESEE-Raum engagiert. Per Dezember 2021 entfällt auf den CESEE-Raum eine aggregierte Bilanzsumme von rund 271 Mrd. € und ein aggregierter Nettogewinn (nach Steuern) von 3 Mrd. €. Besonders ausgeprägt ist dies bei jenen CESEE-Ländern, die Mitglieder der EU sind. Tschechien, die Slowakei, Rumänien, Ungarn und Kroatien haben einen Anteil von rund 80% an der

aggregierten Bilanzsumme aller österreichischen Bankentöchter in CESEE. Der Anteil Russlands, der Ukraine und von Belarus an der aggregierten Bilanzsumme ist stetig zurückgegangen und liegt bei 9,2%, allerdings stammen 21% des aggregierten Nettogewinns der österreichischen Tochterbanken aus diesen drei Ländern. Österreichische Banken zählen zu den führenden Kreditgebern in Russland, der Ukraine und Belarus. Dennoch hat das Monitoring der Oesterreichischen Nationalbank ergeben, dass die CESEE-Töchter im Dezember 2021 eine ausgeglichene Finanzierungsbasis und ein Kredit-Einlagen-Verhältnis von 73% aufweisen, was den regulatorischen Anforderungen entspricht (OeNB, 2022). Insgesamt ist aber der österreichische Bankensektor, etwas stärker als jener anderer Länder, den zu erwartenden wirtschaftlichen Folgen des Krieges gegen die Ukraine für die CESEE-Region ausgesetzt.

Diese beiden Kanäle sind besonders wichtig im Hinblick auf das Risiko einer längeren Einschränkung der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen mit Russland sowie auf die zunehmende geopolitische Unsicherheit, die der Krieg gegen die Ukraine für die wirtschaftlichen Aussichten Osteuropas mit sich bringt. Wie bereits vorher erörtert, ist eine Vertiefung der wirtschaftlichen Integration, die erforderlich ist, um die Anforderungen für einen stärkeren Euro zu erfüllen, aus Sicht der einzelnen Länder nur dann sinnvoll, wenn dadurch eine Diversifizierung der idiosynkratischen und ungleichen Risiken erreicht wird. Die starke Abhängigkeit Österreichs von russischen Gaslieferungen sowie das hohe Engagement der österreichischen Banken in Osteuropa könnten eine Risikoteilung aus österreichischer Sicht sinnvoll machen.

## **7.4 Digitale Währungen der Zentralbank**

### **7.4.1 Neue Herausforderungen und neue Rolle der Zentralbank durch digitale Währungen**

Die Digitalisierung hat tiefgreifende Auswirkungen auf viele Bereiche der Wirtschaft, von denen auch die Zentralbanken, die Geldpolitik und ihre Umsetzung sowie das Konzept des Geldes selbst betroffen sind. Digitale Währungen gewinnen an Bedeutung und es kommt zu erheblichen Innovationen im digitalen Zahlungsverkehr. Diese Veränderungen betreffen auch den Euro und die zukünftige Rolle der europäischen Währung. Daher ist es wichtig, eine Bestandsaufnahme der bisherigen Innovationen und Entwicklungen vorzunehmen, wirksame politische Ansätze zu erkunden und diese auch zu prüfen. Institutionen und Regulierungsbehörden, und damit auch die Zentralbanken in ihrer Rolle als Regulierungsbehörden, haben die zentrale Aufgabe, diese Prozesse analytisch zu beobachten und in eine gesellschaftlich optimale Richtung zu lenken. Mit dem Aufkommen und der steigenden Verbreitung digitaler Währungen sind die Zentralbanken vor allem gefordert, ihre Rolle bei der Stabilisierung, Regulierung und/oder Koordinierung genau zu definieren.

Die Digitalisierung im Finanz- und Bankensektor hat in den letzten Jahrzehnten zu erheblichen Innovationen im digitalen Zahlungsverkehr geführt, ein Wandel, der durch die Pandemie noch beschleunigt wurde. In der Vergangenheit wurden diesbezüglich nur langsam Fortschritte bei der Verbesserung der Effizienz erzielt. Grenzüberschreitende Zahlungen sind heute für das Funktionieren des Internationalen Währungssystems von entscheidender Bedeutung, und dennoch sind sie nach wie vor sehr teuer, langsam und nicht vollständig transparent. Es ist zu erwarten, dass Unternehmen Innovationen und Fortschritte bei der Verbesserung des Zahlungsverkehrs vorantreiben werden. Dazu gehören die Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten zu

Zahlungen und die Schaffung neuer Zahlungsplattformen, sowohl im Inland als auch international, um die wirtschaftliche Integration zu fördern. Die Digitalisierung bietet auch eine wichtige Gelegenheit für eine länderübergreifende Zusammenarbeit, um globale öffentliche digitale Plattformen zu entwickeln, die es den Menschen ermöglichen würden, Geld zu minimalen Kosten, mit höherer Geschwindigkeit und verbesserter Sicherheit grenzüberschreitend zu versenden. Diese Plattformen könnten so konzipiert werden, dass sie ein Gleichgewicht zwischen Effizienz, Sicherheit und Stabilität herstellen und gleichzeitig eine Fragmentierung vermeiden. Im April 2020 beauftragte die G20 den Rat für Finanzstabilität (Financial Stability Board, 2020) mit der Ausarbeitung einer Strategie zur Verbesserung des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs, die eine umfassende globale Koordinierung erfordern würde. Solche grenzüberschreitenden Zahlungsmöglichkeiten werden jedoch zunehmend von privaten Anbietern eingeführt, die die politischen Entscheidungsträger vor Herausforderungen stellt.

In diesem von dynamischen Veränderungen geprägten Umfeld gewinnen digitale Währungen beträchtliches Interesse, zum Teil als Reaktion auf einige Unzulänglichkeiten der derzeitigen Zahlungssysteme, einschließlich der Ineffizienz grenzüberschreitender Zahlungen. Um die Rolle digitaler Währungen für die Zukunft des Zahlungsverkehrs zu verstehen, muss festgestellt werden, inwieweit sie als Ersatz für traditionelles Geld gesehen werden können. Die Frage, was als Geld definiert werden kann, lässt sich mit der klassischen Definition von Adam Smith beantworten, die dem Geld drei spezifische Funktionen zuweist: als Recheneinheit – ein Maß für die Wirtschaftstätigkeit oder den Wert eines Produkts; als Tauschmittel für Zahlungen (ein Transaktionsinstrument); als stabiles Wertaufbewahrungsmittel für die Übertragung von Kaufkraft im Laufe der Zeit. Die meisten Ökonomen und Ökonominen sind nach wie vor der Meinung, dass private Kryptowährungen, selbst die populärsten wie Bitcoin und Ethereum, diese Funktionen noch nicht erfüllen. Starke Wertschwankungen machen sie vor allem als Wertaufbewahrungsmittel ungeeignet, und ihre noch geringe Akzeptanz als Massenzahlungsmittel zeigt, dass sie als Transaktionsmittel noch gewisse Einschränkungen aufweisen<sup>115</sup>). Aufgrund ihrer immensen Schwankungen können Digital- und Kryptowährungen, wie sie derzeit von privaten Anbietern bereitgestellt werden, damit kaum als traditionelles Geld eingestuft werden. Diese Unfähigkeit, die Rolle des traditionellen Geldes zu erfüllen, ist ein Grund für Zentralbanken und nationale Institutionen über ihre Rolle bei der Stabilisierung auf diesen Märkten nachzudenken.

Kocherlakota (1998) formulierte 1998 eine modernere Definition von Geld – als das "Gedächtnis" der Gesellschaft für alle wirtschaftlichen Transaktionen und als Koordinationsinstrument. Diese sollte bei der Diskussion, ob diese Funktion von einer privaten oder einer öffentlichen Einrichtung wahrgenommen werden sollte, nicht außer Acht gelassen werden. Ein privater Anbieter, der über die gesamte Historie aller Transaktionen einer Kundschaft verfügt, hat immense Macht und kann diese Daten z. B. zur Preisdiskriminierung von Verbrauchern, oder für andere unzulässige Praktiken benutzen. In den letzten Monaten sind zahlreiche Probleme mit einigen Kryptowährungen und vor allem mit Kryptobörsen aufgetaucht – ein Bereich, in dem eine Regulierungsbehörde eingreifen sollte. Was den Datenschutz betrifft, so entsteht durch die

---

<sup>115</sup>) Dies gilt selbst für stabile Münzen wie Luna, deren Marktentwicklung in den letzten Monaten von extremer Volatilität und mangelnder Wertbeständigkeit geprägt war.

Digitalisierung des Zahlungsverkehrs eine "Datenspur" mit Informationen über einzelne Transaktionen, die leicht an Gegenparteien übertragen und für verschiedene Zwecke verwendet werden kann. So können beispielsweise Transaktionsdaten von digitalen Zahlungsdiensten in Kombination mit anderen Datenquellen dazu genutzt werden, Einblick in die Zahlungsbereitschaft der Menschen für Waren und Dienstleistungen und ihre Kreditwürdigkeit sowie ihre Überzeugungen und Gewohnheiten zu gewinnen. Digitale Anwendungen erzeugen große Datenmengen, was für die Nutzer eine Informationsasymmetrie mit sich bringt, da sie nicht immer wissen, ob, wo und zu welchem Zweck Daten gesammelt werden. Wie in der Literatur über Bargeldzahlungen dokumentiert ist, hat Bargeld für die Nutzer einen Wert, weil es von Natur aus anonym ist und somit die Privatsphäre der Menschen schützt. Wenn die Verwendung von Bargeld zurückgeht und durch digitale Alternativen ersetzt wird, werden sich auch die Möglichkeiten zum Schutz der Privatsphäre in Bezug auf die Gewohnheiten und Entscheidungen der Verbraucher ändern.

Neben der Rolle bei der Stabilisierung der Märkte digitaler Währungen ist diese zweite Funktion des Geldes als "Gedächtnis" und als Koordinierungsinstrument ein weiterer zentraler Grund, warum Zentralbanken und nationale Institutionen eine Rolle beim Wettbewerb, bei der Regulierung und/oder Koordinierung auf diesen Märkten spielen sollten.

#### **7.4.2 Digitale Zentralbankwährungen als öffentliche Alternative zu privaten Digitalwährungen**

Vor dem Hintergrund der neuen Herausforderungen, die private digitale Währungen mit sich bringen, haben die Zentralbanken begonnen, die Möglichkeit digitaler Zentralbankwährungen (CBDCs) in Erwägung zu ziehen, entweder als Konkurrenz und Alternative zu privaten digitalen Währungen oder als Möglichkeit, diese zu regulieren.

CBDCs wäre elektronisches Zentralbankgeld, das Verbrauchern und Nicht-Finanzunternehmen ähnlich wie Bargeld zur Verfügung steht. Bei digitalen Zentralbankwährungen besteht das Hauptziel darin, ein universelles Tauschmittel in der digitalen Wirtschaft bereitzustellen, um an Prozessen teilzunehmen, die wahrscheinlich von privaten Unternehmen und privaten Projekten dominiert werden. Die Zentralbanken würden so eine öffentliche Alternative zu den neuen privaten digitalen Währungen anbieten. Damit sollte aber nicht der Finanzsektor als wichtigster Zahlungsvermittler verdrängt werden. Die Einführung digitaler Währungen würde in klarer Partnerschaft mit Geschäftsbanken erfolgen – die Zentralbanken haben nicht die Möglichkeit, die Betreuung der Endkunden zu übernehmen.

Durch die Einführung von CBDCs soll u. a. die Nachfrage nach privatem digitalem Geld verringert werden. Damit soll eine Monopolsituation privater digitaler Währungen verhindert werden. Den Zentralbanken käme dabei zugute, dass sie aufgrund ihrer institutionellen Stellung über starke Netzwerke verfügen, die sie in die Lage versetzen würden, selbst ein wettbewerbsfähiger Akteur auf diesem Markt zu sein und die Gewinnspanne der privaten Teilnehmer zu verringern.

Darüber hinaus können CBDCs als eine Art Mindestreservepflicht für private Anbieter digitaler Währungen fungieren. Durch die Auflage, einen bestimmten Betrag ihrer Reserven in CBDCs zu halten, könnten private digitale Währungen stabiler gemacht werden, indem die Möglichkeit einer Zentralbankintervention in Krisenzeiten eingeführt wird. Dies ist eine einfache und

unkomplizierte Lösung, die ein Eingreifen der Zentralbanken in Zeiten finanzieller Instabilität ermöglicht und digitale Währungen vor Marktflucht und Abwertungen schützen kann. Zentralbanken nutzen ihre Glaubwürdigkeit und fungieren als Kreditgeber der letzten Instanz. Auf diese Weise erhalten sie die Integrität des Währungssystems. Private digitale Währungen, selbst solche, die auf dem Prinzip der stabilen Münze beruhen, haben derzeit keine Institutionen, die Panikphasen überwachen oder verhindern können, wie der Fall Luna kürzlich gezeigt hat. Im Gegensatz dazu steht hinter jedem Euro oder US-Dollar – ob auf Papier oder in Zukunft, sofern dies beschlossen wird, digital – das Versprechen einer Intervention der Zentralbanken<sup>116)</sup>.

### 7.4.3 Mögliche Ausgestaltung digitaler Zentralbankwährungen

Die genaue Ausgestaltung solcher CBDCs ist noch unklar. Ähnlich wie bei Bargeld könnte digitales Geld in nationaler Rechnungseinheit und unter direkter Haftung parallel zum Angebot Privater auf den Markt gebracht werden ("Bereitstellung von digitalem Geld"). In diesem Fall stellen die Zentralbanken digitales Geld bereit ("Bereitstellung von digitalem Geld"), das in direktem Wettbewerb zu privaten Anbietern steht und genau dieselbe Rolle spielt und dieselben Funktionen erfüllt. Dieses Modell kann aber auch erhebliche Herausforderungen mit sich bringen. Zunächst könnte es zu einer Umschichtung großer Mengen an Finanzmitteln von klassischen Bankeinlagen zu neuen CBDCs kommen. Dies kann zu Schwierigkeiten im Bankensektor führen (Brunnermeier und Niepelt, 2019), da die Verfügbarkeit billiger und transparenter Refinanzierungsformen für Banken in Form von Bankeinlagen von Privatkunden reduziert wird. Die Folgen wären daher eine zu geringe Liquidität und zu wenig Refinanzierungsmöglichkeiten für Banken. Dies hat ein geringeres Kreditangebot, höhere Zinssätze und niedrigere Wirtschaftswachstumsraten durch geringere Investitionen und geringeren Konsum zur Folge. Außerdem wären die Banken dadurch stärker auf die Bereitstellung von Liquidität durch die Zentralbanken angewiesen, was zu einem Druck auf die Zentralbanken führen könnte, die Liquiditätsversorgung ständig zu erhöhen. Aus operativer Sicht würde die direkte Bereitstellung von CBDCs für Privatkunden den Zentralbanken erhebliche Verwaltungs- und Überwachungsaufgaben auferlegen. Diese würden nicht nur einen erheblichen Ausbau ihrer Verwaltungskapazität erfordern, sondern auch weit über ihr Mandat hinausgehen.

Im alternativen Fall ("Absicherung digitaler Währungen") würden die Zentralbanken zur Regulierung der bestehenden digitalen Zahlungsplattformen eingesetzt. Private Anbieter digitaler Währungen würden verpflichtet, eine Einlage bei der Zentralbank zu halten. Digitalwährungen der Zentralbanken wären somit ein Instrument zur Kontrolle und Stabilisierung von privaten Digitalwährungen, eine Garantie, die nur zwischen der Zentralbank und den Geschäftsbanken zum Einsatz kommt. Selbst diese begrenzte Form von CBDCs kann wichtige und positive Auswirkungen auf das Finanzsystem haben, da ihre Funktion der Schaffung einer Zentralbankwährung entspricht, ohne der Zentralbank einen unnötigen operativen und administrativen Aufwand aufzuerlegen. Bei diesem Modell bleibt ein Marktumfeld zwischen privaten Anbietern erhalten,

---

<sup>116)</sup> Ein Beispiel für eine solche Intervention ist die Rede des damaligen EZB-Präsidenten Mario Draghi von Juli 2012, "alles zu tun", um die Integrität des Euro-Systems zu erhalten. Diese Intervention reichte aus, um die Märkte für Staatsanleihen in Europa zu beruhigen und erforderte daher keine weiteren Programme in Form von "quantitative easing" (QE) durch die Zentralbanken.

die um Endkunden konkurrieren und eine effizientere Beziehung zu ihnen aufbauen können, während gleichzeitig Stabilität durch die Möglichkeit der Intervention im Namen der Zentralbanken geschaffen wird (Adrian und Mancini-Griffoli, 2019). Darüber hinaus wird die technologische Innovation in die Hände von Fintech-Unternehmen gelegt, anstatt die Zentralbanken damit zu überfordern (Kriwoluzky und Kim, 2019). Durch die Sicherstellung technologischer Fortschritte kann dies zu niedrigen Wartungskosten im Zahlungsverkehr und insbesondere im internationalen Zahlungsverkehr führen, die, wie eingangs erwähnt, immer noch eine große Herausforderung darstellen.

#### **7.4.4 Notwendige Schritte zu einer möglichen Einführung digitaler Währungen**

Die Europäische Zentralbank befasst sich derzeit mit einem Projekt, das die Bedeutung, die möglichen Merkmale und die Vorgehensweise bei der Einführung des digitalen Euro erörtert und analysiert. Auf der Grundlage dieser Analysen, die im Oktober 2023 abgeschlossen sein sollen, wird entschieden, ob ein digitaler Euro eingeführt wird und die konkrete Ausgestaltung wird fixiert. Falls die Vorteile gegenüber den Kosten überwiegen, kann der digitale Euro eine nützliche Alternative zu digitalen Privatwährungen darstellen und somit dazu beitragen, die Sicherheit von Zahlungen, die Einbeziehung in Zahlungsprozesse zu angemessenen Preisen und die Integrität des Währungssystems zu verbessern.

Jedenfalls sollen Zentralbanken, EU-Institutionen und nationale Regierungen Partner in diesen wichtigen Prozessen sein. Sie können den Wettbewerb fördern und zu mehr Effizienz für Konsumenten und Unternehmen beitragen und gleichzeitig ein höheres Maß an Vertrauen und Stabilität für ein System schaffen, das ansonsten zu häufigen und unangenehmen Schwankungen führen würde. Auch die gesetzlichen Rahmenbedingungen werden entscheidend sein, wenn es darum geht, die Risiken und Herausforderungen des digitalen Privatgelds zu bewältigen. Die richtige Mischung aus Regulierung privater Zahlungsanbieter, aber genügend Flexibilität, um den Innovationsprozess nicht zu behindern, wird dabei entscheidend sein (Kriwoluzky und Kim, 2019). Da das Ziel digitaler Zahlungsanbieter darin bestehen wird, weltweit verfügbare Lösungen zu schaffen, wird es eine sehr schwierige Aufgabe sein, die verschiedenen nationalen Gesetze sowie die Traditionen und kulturellen Normen, die diese nationalen Gesetze geprägt haben, zu harmonisieren. Eine Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen der Gesetzgebung auf nationaler und internationaler Ebene wären erforderlich, um eine angemessene Aufsicht sowie die Stabilität und Sicherheit privater Zahlungsanbieter zu gewährleisten.

#### **7.5 Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen**

- Der US-Dollar steht im Zentrum des Internationalen Währungssystems. Dies erlegt dem ausgebenden Land eine besondere Verantwortung auf und verlangt einige Stabilisierungsfunktionen zu übernehmen, ermöglicht ihm aber auch, das "exorbitant privilege" zu genießen und in Zeiten der Anspannung als die sicherste Anlage wahrgenommen zu werden.
- Eine stärkere Rolle des Euro würde die EU bei der Ausübung geopolitischer Einflussnahme stärken. Die zentrale Rolle einer Währung im Weltsystem und die daraus resultierende Nachfrage können für niedrigere Kapitalkosten und einen stabileren Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten sorgen. Die daraus gewonnene Stabilität kann auch niedrigere Kosten

und Risiken im internationalen Handel bedeuten, wenn der Euro als internationale Währung verwendet wird. Alle diese Vorteile eines stärkeren Euro würden auch Österreich zugutekommen.

- Dennoch muss der Gesamtnettonutzen von Änderungen im Internationalen Währungssystem und einer Stärkung des Euro nicht unbedingt positiv sein, wenn diese mit erheblichen Kosten und Verantwortlichkeiten für die gestärkte Währung einhergehen. Der Übergang von einem System mit dem US-Dollar als die Hegemoniewährung zu einem multipolaren System erfordert eine sorgfältige Kosten-Nutzen-Abwägung.
- Die beste Lösung für das Internationale Währungssystem wäre eine Weltwährung, die als Stabilitätswährung und Leitwährung dient, und nicht von einem spezifischen Land ausgegeben wird. Aufgrund dieses unrealistischen Szenarios ist unklar, welche Option die nächstbessere darstellt: eine vom US-Dollar dominierte Welt, oder eine multipolare Welt mit konkurrierenden Währungen.
- Wesentliche Voraussetzungen für eine Stärkung der Rolle des Euro sind eine verbesserte Form der Risikoteilung zwischen den Mitgliedstaaten sowie die Ausgabe von sicheren, auf Euro lautende Anleihen. Die Bereitstellung neuer europäischer Anleihen im Rahmen des Wiederaufbaufonds "NextGenerationEU", zur Bekämpfung des Wirtschaftseinbruchs während der COVID-19-Pandemie, war ein erster wichtiger Schritt. Zusätzlich ist auch die Vollendung der Kapitalmarkt- und Bankenunion entscheidend, um Risiken mittels Marktmechanismen zu diversifizieren.
- Diversifizierung und Risikoteilung sind aus gemeinsamer EWU-Sicht sinnvoll, da sie eine Form der Selbstversicherung gegen ex-ante unbekannte Schocks für verschiedene Teile der Währungsunion darstellen, die von der Geldpolitik nicht ausgeglichen werden können. Die Anreize für eine Risikoteilung sind jedoch ebenfalls unterschiedlich.
- Insgesamt scheint Österreich gut an den Konjunkturzyklus des Euro-Raums und dessen Schwankungen angepasst und über seine Handelsverflechtung gut in die Weltwirtschaft integriert zu sein. Der Nutzen einer weiteren Integration durch Diversifizierung und Risikoteilung zur Glättung des länderspezifischen idiosynkratischen Risikos mag daher aus dieser makroökonomischen Perspektive begrenzt erscheinen.
- Die derzeitige geopolitische Lage mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine stellt Österreich jedoch vor neue Herausforderungen. Aufgrund eines erhöhten Engagements der Banken in Osteuropa und andererseits aufgrund der hohen Abhängigkeit von Gasimporten aus Russland, ist Österreich diesen Herausforderungen möglicherweise übermäßig ausgesetzt. Dies könnte zu neuen Mehrkosten für die österreichische Wirtschaft führen und einen länderspezifischen Schock auslösen, der eine Risikoteilung auch für Österreich als sinnvoll erscheinen lässt. Dies wird im Folgenden näher betrachtet.
- Die zunehmende Digitalisierung führt zu erheblichen Veränderungen im Banken- und Finanzsystem. Sie bieten Chancen für die Verbesserung des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs und Effizienzgewinne im Zahlungssystem, können aber auch zu Risiken führen, die durch die Einführung privater digitaler Währungen entstehen. Die Hauptrisiken privater digitaler Währungen betreffen die institutionelle Rolle von Regulierungsbehörden und Zentralbanken bei der Überwachung und Aufrechterhaltung der Integrität des

Währungs- und Finanzsystems, Fragen der Sicherheit und des Datenschutzes sowie Risiken, die sich aus der Netzwerk- und Monopolmacht privater Unternehmen ergeben:

- **Mangelnde Kontrolle:** Die zunehmende Verwendung digitaler Währungen und die Zunahme privater Zahlungsanbieter erhöhen die Risiken und die Fragilität eines inländischen Finanzsystems, indem sie die Verwendung einer Währung fördern, die sich der aufsichtsrechtlichen Kontrolle der inländischen Behörden entzieht. Dies ist vergleichbar mit dem Prozess der "Dollarisierung" in Schwellenländern, bei dem ein großer Teil der Transaktionen in Fremdwährung ohne Kontrolle inländischer Entscheidungsträger getätigt wird. Da die privaten Anbieter nach wie vor nicht von den Finanzbehörden beaufsichtigt werden, wird dies die Risiken im Finanzsystem erhöhen. Auf institutioneller Ebene sollten nationale Regierungen, internationale Organisationen und Zentralbanken daher nach Möglichkeiten suchen, ihre Rolle als Aufsichts- und Regulierungsbehörden wahrzunehmen, ohne die notwendigen Innovationen in diesem Sektor zu behindern, die Effizienzgewinne bringen könnten.
- **Einschränkung der Effektivität der Geldpolitik durch eine Substitution von Währungen mit privatem Geld:** Die Einführung von CBDCs und – im Falle des Euro-Raums – eines digitalen Euro würde dazu beitragen, dass die Zentralbanken institutionell auf einem Markt vertreten sind, der andernfalls ihre Fähigkeit gefährden würde, ihr Mandat durch eine effiziente Steuerung der Geldpolitik zu erfüllen.
- **Mangelnder Wettbewerb:** Private Anbieter von digitalem Geld haben das Potenzial, schnell zu Monopolisten zu werden, indem sie Größenvorteile nutzen, die in diesem Sektor aufgrund von Netzwerkeffekten besonders wichtig sind, und indem sie die Vorteile nutzen, die sich aus ihrem privilegierten Zugang zu Daten ergeben. Dies kann zu einem Problem für die politische und wirtschaftliche Souveränität werden, da globale private Geldanbieter einen größeren geopolitischen Einfluss anhäufen könnten als ein souveräner Staat.
- **Sicherheits- und Datenschutzrisiken:** Schließlich werden die Risiken für die Sicherheit und den Datenschutz zunehmen, wenn private digitale Währungen das traditionelle Geld ersetzen.
- Als Antwort auf die neuen Herausforderungen diskutieren die Zentralbanken über die Einführung von digitalen Zentralbankwährungen (CBDCs). Ihr Zweck wäre es, entweder als Alternative zu privaten digitalen Währungen für private Endverbraucher oder als Regulierungsinstrument für private digitale Währungen zu fungieren.
- Um sicherzustellen, dass die Vorteile der zunehmenden Rolle digitaler Währungen die Kosten und Risiken überwiegen, wäre eine umfassende globale Koordinierung erforderlich. Die Regulierung privater digitaler Währungen auf globaler Ebene setzt jedoch eine entsprechende Rechtsgrundlage auf der nationalen Ebene voraus. Hier wird ein aktiver Austausch zwischen den nationalen Behörden, wie der Finanzmarktaufsicht (FMA), mit internationalen Organisationen, wie der BIZ, entscheidend sein, um die "best practice" auf internationaler Ebene zu identifizieren und auf nationaler Ebene zu implementieren.

## 8. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Chinas wachsende politische und wirtschaftliche Bedeutung, das steigende Misstrauen und die Systemrivalität zwischen den USA und China, gepaart mit der abnehmenden Bedeutung globaler Institutionen wie der WTO, erfordern ein stärker geostrategisches Handeln der EU. Die COVID-19-Pandemie sowie der Russland-Ukraine-Konflikt haben die mögliche Verwundbarkeit internationaler Lieferketten durch zu starke Abhängigkeit von einzelnen Lieferländern vor Augen geführt und die Dringlichkeit für Anpassungen noch verstärkt. Die notwendige geoökonomische Neuausrichtung hat bereichsübergreifenden Charakter und verlinkt Außenwirtschaftspolitik mit außen- und sicherheitspolitischen Interessen, aber auch mit den Zielen der Industriepolitik, Klima- und Energiepolitik, Währungs- und Finanzmarktpolitik bis hin zur Entwicklungspolitik. Sie stellt hohe und neue Anforderungen an die Wirtschaftsdiplomatie, das Design wirtschaftspolitischer Instrumente, die Koordination zwischen nationalen und internationalen Akteuren und die Abwägung diverser Zielsetzungen aus den unterschiedlichen Politikbereichen.

Die Studie beschreibt die wichtigsten geoökonomischen Trends sowie die damit zusammenhängenden Herausforderungen und leitet daraus wichtige strategische Leitlinien und wirtschaftspolitische Handlungsoptionen für die EU und Österreich ab. Die wichtigsten strategischen Fokalfpunkte sind:

- die regelbasierte Gestaltung des globalen Wettbewerbs;
- eine Wirtschaftspolitik mit Fokus auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz der Industrie im Zuge der digitalen und grünen Transformation;
- die Stärkung der geopolitischen Reichweite und Rolle der EU über eine Vollendung des Binnenmarktes, strategisch wichtige internationale Kooperationen, eine steigende Rolle des Euro sowie eine geostrategische Entwicklungspolitik.

### 8.1 Geoökonomische und weltwirtschaftliche Trends

**Verschiebung der wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse:** Die Wirtschaftskraft Chinas wird weiter steigen. Mittelfristig, bis 2027, könnte der Anteil Chinas an der weltweiten Wirtschaftsleistung laut den aktuellen Prognosen des IMF auf 21,4% steigen und damit den Anteil der USA (22,7%) nur mehr knapp verpassen. Der Anteil der EU läge laut diesen Prognosen mit 16,1% bereits deutlich darunter. Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine, die nachsichtige Haltung Chinas sowie die allgemein steigende Systemrivalität mit China geben Anlass zur Besorgnis über die Möglichkeit neuer Blockbildungen und tiefer politischer wie wirtschaftlicher Bruchlinien. Eine vollständige wirtschaftliche Entkoppelung zwischen dem politischen "Westen" und den BRIC würde das Realeinkommen für die Gruppe der BRIC dauerhaft um 3,8% senken. Russland hätte mit den stärksten negativen Auswirkungen zu rechnen (-9,6%). Für die EU ergäbe sich ein Einkommensverlust von 1,3% und die Wohlfahrt in Österreich würde um 1,1% sinken.

**Strategisch wichtige Partner und Rivalität um Exportpotenziale:** Die USA sind der mit Abstand wichtigste Handelspartner der EU, wenn man neben dem Güterhandel auch andere Leistungsbilanzkomponenten, insbesondere den immer wichtigeren Dienstleistungshandel, miteinbezieht. Die Schweiz ist in dieser Hinsicht fast gleichbedeutend mit China. Im Güterhandel dominiert China als wichtigster Beschaffungsmarkt Europas. Berechnungen des Exportpotenzials

zeigen, dass die EU mit China in vielen anderen Teilen der Welt um die Ausschöpfung weiterer Potenziale in Konkurrenz treten wird. Einige dieser Länder werden auch als Beschaffungsmärkte kritischer Rohstoffe immer relevanter.

**Geoökonomie und Wirtschaftssanktionen als "war by other means":** Das Scheitern multilateraler Ansätze schwächt das Vertrauen in die WTO und fördert die Verschiebung zu einer mehr machtbasierten internationalen Ordnung sowie die Gefahr eines zunehmenden Protektionismus. Wirtschaftspolitische Instrumente werden vermehrt eingesetzt, um außenpolitische und sicherheitspolitische Interessen durchzusetzen ("war by other means"). Die Zunahme von Wirtschaftssanktionen zur Ächtung von Menschenrechtsverletzungen, Abwendung von Kriegen, zur Terrorismusbekämpfung oder zum Schutz der Umwelt und zur Förderung eigener politischer Interessen ist ein Zeugnis dafür, ebenso wie der steigende Anteil nicht-handelsspezifischer Ziele (NTOs) in den Handelsabkommen der EU. Seit 2010 enthalten 93% der ausgehandelten EU-Handelsabkommen mindestens eine Maßnahme bezüglich NTOs. Seit dem Jahr 1950 ist die Anzahl von Wirtschaftssanktionen (sowohl unilateral als auch multilateral) von etwa 20 auf mehr als 300 angestiegen und hat sich damit um den Faktor 15 erhöht. Der Fokus liegt auf Handelssanktionen. In den letzten Jahrzehnten stieg aber vor allem die Bedeutung von Finanzsanktionen, des Einfrierens von Vermögenswerten, von Reise- und Technologiebeschränkungen sowie von sogenannten "smart sanctions", die gezielter auf einzelne Einrichtungen oder Entscheidungsträger gerichtet sind.

**Ausgeprägte Abhängigkeiten bei strategisch wichtigen Technologiefeldern, wie etwa digitalen Technologien:** Die EU und Österreich zeigen ausgeprägte Schwächen im gesamten Bereich der digitalen Technologien, insbesondere im Vergleich mit China. Gleichzeitig ist die Abhängigkeit von Anbietern außerhalb der EU bei Kommunikationsinfrastruktur, Cloud-Infrastrukturen und Mikrochips besonders hoch. Allerdings stammen viele Maschinen zur Herstellung von Mikrochips aus Europa, vor allem aus den Niederlanden. Im Kontext der Kommunikationsinfrastruktur bestehen hauptsächlich Abhängigkeiten von Herstellern der 5G-Netz-Komponenten aus dem asiatischen Raum. Österreich weist die größten komparativen Nachteile im Außenhandel mit Technologien aus den Bereichen Sicherheitstechnik, Künstliche Intelligenz und Big Data auf. China ist dabei eines der Hauptimportländer Österreichs außerhalb der EU in diesen drei Bereichen sowie bei IKT für Mobilität und dem Internet der Dinge (IOT, "internet of things").

**Seltene Erden – kritische Rohstoffe für Dekarbonisierung – unter Kontrolle Chinas:** Die Versorgung mit einer großen Anzahl von kritischen Rohstoffen ist stark auf wenige Länder, darunter auch politisch instabile und autoritäre Regime, konzentriert. Damit haben diese Länder maßgeblichen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen und europäischen Industrie, da sie den Zugriff auf für kritische Technologien wichtige Ressourcen steuern können. Seltene Erden unterliegen dem höchsten und Magnesium, Niob, Germanium, Borate sowie Scandium einem hohen Versorgungsrisiko. Insbesondere bei seltenen Erden sind die Lagerstätten auf einige wenige Länder konzentriert, wobei China diesbezüglich eine herausragende Stellung einnimmt. Seltene Erden sind neben Metallen wie Lithium, Nickel, Kupfer und Kobalt wesentliche Bausteine für die grüne Transformation von fossiler zu erneuerbarer Energie. Eine Schlüsselrolle in der Energietransformation nimmt Wasserstoff ein, der klimaneutral hergestellt werden kann, sein Ausbau ist daher vielversprechend. Gemäß der International Energy Agency

(IEA) werden Australien und Europa entscheidend zur Produktion und zum Ausbau von Wasserstoff beitragen.

**Nur rund 42% des EU-Primäraufkommens fossiler Energie stammen bisher aus der EU:** Derzeit sind in der EU vom Weltmarkt bezogene Energieträger für die Energieversorgung unabhkmmlich. Vom gesamten Brutto-Energieaufkommen der EU stammten laut letztverfügbaren Daten der Energiebilanz aus dem Jahr 2020 über 58% aus Importen. Die Importabhängigkeit Österreichs bei fossiler Energie entsprach prozentuell annähernd jener der EU. Insbesondere bei Gaslieferungen ist die Importstruktur Österreichs stark konzentriert. Daten zum Außenhandel sind auch für das aktuelle Jahr verfügbar. Ihnen zur Folge konnte die anteilmäßige Energieabhängigkeit von Russland von über 25% auf rund 20% zwar verringert werden, wegen der hohen Preise haben allerdings die Ausgaben dafür zugenommen.

**Klimaschutz kann nicht nur eine nationale Angelegenheit sein:** Mit dem "Green Deal" hat sich die EU ambitionierte Nachhaltigkeitsziele gesetzt. Das wichtigste ist, im Jahr 2050 netto-klimaneutral zu sein. Darunter ist zu verstehen, dass nicht vermeidbare Emissionen von Treibhausgasen (THG) bilanzmäßig durch dauerhafte Speicherung, etwa in der Forstwirtschaft, kompensiert werden. Die Erreichbarkeit dieser Ziele ist nicht garantiert, da die Herausforderungen in Bezug auf den Investitionsbedarf, die Qualifikationen der Beschäftigten und den Strukturwandel beträchtlich sind, aber auch weil Länder außerhalb der EU deutlich höhere Emissionen von Treibhausgasen verursachen. Die höchsten produktionsbasierten THG-Emittenten sind Nordamerika und Australien. In den USA und auch in Europa sind vor allem THG-Emissionen relevant, die an importierte Güter aus China, Indien und Russland gebunden sind. Internationale Kooperationen sind daher wichtig, um die Effektivität der Klimapolitik zu erhöhen, denn der "Green Deal" alleine kann nur einen kleinen Beitrag zur Emissionsreduktion leisten. Internationale Ansätze sind auch wichtig, um dem Problem des "carbon leakage" – also der Verlagerung der Produktion in Länder mit geringeren Umweltzielen – zu entgehen. Ein möglicher Ansatz ist ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus (genannt CBAM – carbon border adjustment mechanism).

**Euro als Handelswährung weiter unter seinem Potenzial:** Die Rolle des Euro reicht lange noch nicht an jene des US-Dollar heran. Nur rund 50% der Importe aus dem Nicht-Euro-Raum werden in Euro abgerechnet. Der Anteil des US-Dollar an den weltweiten Fremdwährungsbeständen beträgt etwa 60%, der des Euro etwa 20%. Die Bargeldbestände in US-Dollar sind auch außerhalb der US-Dollar-Länder beträchtlich und etwa sechsmal so hoch wie jene in Euro. Der US-Dollar spielt auch im internationalen Bankgeschäft eine wichtige Rolle: 55% aller grenzüberschreitenden Kredite und Einlagen lauten auf US-Dollar, während der Anteil des Euro etwa die Hälfte beträgt. Lediglich bei der Häufigkeit der Verwendung im weltweiten Zahlungsverkehr liegen der Euro und der US-Dollar laut SWIFT-Daten sehr dicht beieinander. Weiters gilt der US-Dollar in Krisenzeiten als sicherer Hafen und profitiert von Kapitalzuflüssen, während der Euro-Raum immer noch keine sicheren Vermögenswerte bietet, sondern Staatsanleihen der einzelnen Länder mit entsprechenden Risikoprämien. Die Divergenz in der Geldpolitik und die Flucht in die sichere Währung haben in der aktuellen Russland-Ukraine-Krise den US-Dollar erheblich aufgewertet, dies unterstützt die Exporte, hat aber gleichzeitig zu einem erhöhten Inflationsdruck durch die in US-Dollar denominierten Importe – vorwiegend Rohstoffimporte – geführt.

## 8.2 Die Herausforderungen geökonomischen Handelns

**Der Anspruch auf eine "offene strategische Autonomie":** Die geopolitische Rolle der EU war in der Vergangenheit gering und die Außenwirtschaftspolitik weitgehend abgekoppelt von sicherheits- und geopolitischen Zielen. Dies ist mit der Zunahme der geopolitischen Spannungen und der abnehmenden Bedeutung globaler Institutionen, in denen internationales Recht immer weniger gesichert wird, auf Dauer nicht mehr haltbar. Eine entsprechende Neuausrichtung ist notwendig, um glaubwürdig auf nicht regelgebundenes, unkooperatives Verhalten von Handelspartnern zu reagieren und offensiv handelspolitische Spielregeln mitzugestalten sowie eigene Werte und Interessen in der Welt – wie etwa die UN-Nachhaltigkeitsziele oder Menschenrechtspolitik – bestmöglich umzusetzen. Im Zentrum steht der Anspruch auf eine "offene strategische Autonomie", welche die Fähigkeit umschreibt, politische Prioritäten und strategische Ziele selbst zu setzen, umzusetzen und zu verteidigen sowie europäischen Unternehmen Schutz vor unfairen Handelspraktiken zu bieten. Gleichzeitig gilt es die Vorteile des Freihandels zu sichern und mit internationalen Partnern verflochten und in engem Austausch zu bleiben.

**Vermeidung von Protektionismus:** Das Konzept der offenen strategischen Autonomie ist im Kern antiprotektionistisch ausgerichtet und entsagt daher einer Strategie der Abkoppelung und Verringerung wirtschaftlicher Verflechtung. Für die EU, aber insbesondere für die österreichische Volkswirtschaft, ist dies von großer Bedeutung, denn der freie Zugang zu internationalen Absatz- und Beschaffungsmärkten ist zentral für das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum. Dennoch birgt eine solche Neuausrichtung die Gefahr von Protektionismus und Eskalationsspiralen sowie einer stärkeren Innenorientierung der EU. Somit ist eine sorgfältige Abwägung des Einsatzes der außenwirtschaftspolitischen Instrumente und Alternativen erforderlich. Diese Abwägung muss evidenzbasiert auf der Grundlage von ökonomischer Theorie und rezenten empirischen Daten und Analysen aufbauen ("trade policy intelligence").

**Umgang mit Zielkonflikten:** Mit der Verschränkung von Zielen wie Offenheit, Nachhaltigkeit und strategische Autonomie setzt die Neuausrichtung der Außenwirtschaftspolitik auf ein vielschichtiges Zielbündel, das in unterschiedlichste Politikbereiche hineinreicht. Ein Austarieren der vielfältigen Zielvorgaben wird nicht ohne Abstriche möglich sein, etwa wenn versucht wird mit nur wenigen Instrumenten (z. B. Instrumente der Handelspolitik) eine große Anzahl von Zielen zu erreichen. Ein Beispiel ist die Auswahl von Schwerpunktmärkten. Während etwa aus außenwirtschaftlicher Perspektive vielversprechende Länder mit hohem Marktpotenzial im Fokus stehen, könnten aus außen- und sicherheitspolitischer oder etwa energiestrategischer Perspektive andere Länder relevanter sein. Zielkonflikte müssen erkannt und eine klare strategischen Linie zur Priorisierung der Ziele definiert werden. Dies stellt beträchtliche Anforderungen an die Koordination der nationalen Akteure, sowohl untereinander als auch mit internationalen Playern. Erschwert wird dies durch die Kompetenzverteilung in der EU. Während die EU im Wettbewerbsrecht und in der Handelspolitik eine prioritäre Kompetenz aufweist, bleibt die Sicherheits- und Außenpolitik in der Kompetenz der Mitgliedsländer und Beschlüsse auf das Prinzip der Einstimmigkeit gestützt.

**Unterstützung des Multilateralismus:** Trotz der Vielzahl an bilateral abgeschlossenen Freihandelsabkommen der EU und angesichts der geopolitischen Herausforderungen sind eine Modernisierung und Reform der WTO dringender denn je. Sie war lange Zeit Garant für regelbasiertes

Verhalten der Handelspartner auf der Basis verbindlicher Mechanismen. Das Drängen der EU auf eine Reform der WTO muss aufrecht erhalten bleiben. Die gemeinsamen Bestrebungen der EU und der USA werden für den Fortschritt von Reformen entscheidend sein. Zentrale Aspekte sind die Wiederherstellung eines unabhängigen Streitbeilegungssystems, die Forcierung (offener) plurilateraler Abkommen, die Modernisierung und Anpassung der WTO-Regeln, insbesondere in Bezug auf wettbewerbsverzerrende Subventionen und staatliche Unternehmen, die hauptsächlich mit China in Verbindung gebracht werden, sowie die Entwicklung objektiverer und klarerer Kriterien zur Einstufung von WTO-Mitgliedern als Entwicklungs- oder Industrieland.

### 8.3 Strategische Leitlinien und Handlungsoptionen für die EU und Österreich

#### 8.3.1 Regelbasierte Gestaltung des globalen Wettbewerbs

**Neue außenwirtschaftspolitische Instrumente:** Faire Wettbewerbsbedingungen sind nicht nur innerhalb des europäischen Binnenmarktes, sondern auch auf dem Weltmarkt der Schlüssel zu außenwirtschaftlichen Erfolgen und der Realisierung von Handelsgewinnen. Neben dem Abschluss von Freihandelsabkommen sowie der Modernisierung der WTO erweitert die EU ihr außenwirtschaftliches Instrumentarium und stärkt Sanktionsmechanismen, um kooperatives, regelbasiertes Verhalten von EU-Handelspartnern anzuregen. Dazu zählen das Instrument zur Internationalen Beschaffung (International Procurement Instrument) sowie das Anti-Subventionsinstrument, aber auch die Vorschläge für ein Instrument zum Schutz vor wirtschaftlichem Zwang (Anti-Coercion-Instrument) oder zum CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM). Im Zentrum steht dabei die glaubwürdige Androhung wirksamer Sanktionen, selbst wenn diese mit eigenen Kosten verbunden sind. Dafür ist die Attraktivität des Binnenmarktes die wichtigste Voraussetzung. Eine große Rolle kommt auch der Ausgestaltung der Sanktionsmechanismen und Instrumente zu. Zu den wesentlichen Grundsätzen dabei, zählen die schnelle und zum Teil automatisierte Feststellung von Regelverstößen der Handelspartner, die Transparenz und Berechenbarkeit der Maßnahmen, die Koordination der verschiedenen Instrumente untereinander sowie die Abstimmung des Designs und des Einsatzes der Instrumente mit gleichgesinnten Ländern. Die Maßnahmen können dabei sowohl den Import als auch den Export von Waren oder Dienstleistungen betreffen – immer geht es aber darum, den Zugang zum Binnenmarkt (für ausländische Käufer und Verkäufer) einzuschränken. Vorkehrungen zum Schutz gegen Eskalationsspiralen sind bereits vorab zu treffen. Diese Grundsätze treffen auf die neuen und derzeit noch in Diskussion befindlichen Instrumente weitgehend zu. Mechanismen zum Ausgleich ungleich verteilter Kosten von Sanktionsmaßnahmen zwischen Mitgliedstaaten, Unternehmen und Sektoren könnten Entscheidungsprozesse in der Sanktionspolitik der EU erleichtern und unterstützen.

**Europäisches Beihilfenrecht:** Eine weitere Dimension im Kontext eines fairen Wettbewerbs betrifft das im Vergleich zu China und den USA wesentlich stärker wettbewerbsorientierte, aber restriktivere europäische Beihilfenrecht. Das Förderprogramm für bedeutende Projekte von gemeinsamem europäischem Interesse (Important Projects of Common European Interest – IPCEI) stellt dabei einen wichtigen Schritt zur Anpassung des Beihilfenrahmens dar, um zielgerichtet industrielle Stärkefelder und damit europäische Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen.

**Aus österreichischer Perspektive** ist die Beseitigung internationaler Wettbewerbsverzerrungen von entscheidender Bedeutung, denn die außenwirtschaftliche Verflechtung trägt in hohem Maße positiv zu Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung in Österreich bei. Gleiche Wettbewerbsbedingungen sind vor allem auch für die Wettbewerbsfähigkeit österreichischer kleiner und mittlerer Unternehmen (KMUs) entscheidend und ebnen den Weg in das Exportgeschäft. Die Realeinkommensgewinne der bisherigen Handelsliberalisierung sind für Österreich insgesamt beachtlich und deutlich höher als in vergleichbaren Volkswirtschaften. Das reale Pro-Kopf-Einkommen liegt in Österreich um rund 45% über einem hypothetischen Autarkiewert. Dies entspricht einem zusätzlichen Einkommen durch die internationale Arbeitsteilung pro Person und Jahr von rund 12.500 € und einem zusätzlichen Gesamteinkommen von rund 112 Mrd. €.

### **8.3.2 Strategische Industriepolitik zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit im Zuge der digitalen Transformation**

**Förderung von Schlüsseltechnologien:** Ein zentrales Prinzip der EU ist die Erhaltung des Wettbewerbs am Binnenmarkt. Wettbewerb ist der Schlüssel zur Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen und ist damit ein wesentlicher Bestandteil eines Konzepts der offenen strategischen Autonomie der EU sowie wichtiger Baustein, um die geopolitische Bedeutung Europas über die Stärkung des Binnenmarktes auszubauen. Konsequenterweise bleibt die EU in Bezug auf europäische Schlüsselunternehmen ("European Champions") skeptisch, wenn diese durch wettbewerbsverzerrende Fusionen herbeigeführt werden. Gegenüber China und den USA, die eine offensive und durchaus eigennützige Industriepolitik unter dem Einsatz massiver Beihilfen betreiben, ergibt sich für die EU – auch unter Beachtung der Grundregeln der Wettbewerbsorientierung und des Antiprotektionismus – aber noch erhebliches "industriepolitisches Potenzial". Zentral bleiben Investitionen in Forschung und Entwicklung, Innovationen und die Qualifikation des Humankapitals, aber die Förderschiene für IPCEI zur Stärkung von Schlüsseltechnologien ist ein wichtiger weiterer Schritt. IPCEI könnten den Aufbau kritischer Massen an Kapazitäten und Aktivitäten insbesondere auch in Bezug auf die digitalen Technologien fördern. Wichtig wären Nachschärfungen des Instruments in Bezug auf die Anreize für die Beteiligung von Ländern und die Vergabe. Weitere wichtige Schritte einer stärker geostrategischen Industriepolitik wären eine verbesserte Risikokapitalfinanzierung, die Weiterentwicklung der European Defense Agency (EDA) zu einer mit der US Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) ebenbürtigen europäischen Agentur zur Förderung von Synergien in der technologischen Entwicklung zwischen dem militärischen und zivilen Bereich, verstärkte Förderungen "radikaler Innovationen", die komplett neue Märkte entstehen lassen, wie es beispielsweise das Internet oder GPS getan haben, ebenso wie Investitionen in das Humankapital, um die Qualifikationslücke bei kritischen Humanressourcen adäquat zu adressieren.

**Aus österreichischer Perspektive** sind die Unterstützung dieser Maßnahmen sowie insbesondere eine erhöhte österreichische Beteiligung an den IPCEI dringend zu empfehlen. Auf der Basis von Berechnungen zum Industrierpotenzial Österreichs wäre eine Beteiligung Österreichs in den Bereichen digitaler Technologien besonders bei Produkten der künstlichen Intelligenz und Big Data vielversprechend. Österreich sollte insbesondere auch die Fortführung und Intensivierung

bewährter Instrumente wie dem Setzen von EU-weiten Standards im Bereich neuer Technologien unterstützen.

### 8.3.3 Wirtschaftspolitik mit Resilienzfokus

**Sorgfältige Abwägung zwischen Resilienz und Effizienz:** Die COVID-19-Pandemie und zuletzt auch der Russland-Ukraine-Konflikt beeinflussen die Risikobewertung auf staatlicher Ebene in Bezug auf die Versorgungssicherheit mit kritischen Produkten und Rohstoffen und dürften auch in der Risikobewertung von Unternehmen eine zunehmende Rolle spielen. Diese Neubewertung könnte auch dazu führen, dass insbesondere im Bereich kritischer Produkte die heimische oder stärker europäisch orientierte Produktion an Bedeutung gewinnt. Eine überzogene Relokalisierung von globalen Wertschöpfungsketten reduziert jedoch die Effizienz, ohne die Stabilität und Resilienz zu erhöhen. Es geht daher um die optimale Balance zwischen Effizienz und Resilienz durch "smart reshoring/friendshoring" von strategisch wichtigen Technologien unter gleichzeitiger Ausnutzung der Vorteile der Globalisierung. Die politische Strategiefindung sollte dabei evidenzbasiert auf der Grundlage von ökonomischer Theorie und rezenten empirischen Daten entlang komparativer Wettbewerbsvorteile und Kosten-Nutzen-Abwägungen erfolgen ("Supply Chain Intelligence"). Dabei sind europäische Kernkompetenzen und Zukunftsperspektiven zu definieren, die jedenfalls innerhalb der EU vorhanden und jederzeit abrufbar sein sollten. Zu starke einseitige Abhängigkeiten müssen durch strategische Diversifizierung der internationalen Partnerschaften unter Ausnutzung der Instrumente der Wirtschaftsdiplomatie, der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) sowie dem Abschluss von Handelsabkommen vermieden werden.

**Kritische Infrastruktur muss als Kernkompetenz in der EU erhalten bleiben:** Strategische Autonomie erfordert besonders den uneingeschränkten Zugriff auf kritische Infrastruktur (z. B. Infrastrukturen im Bereich der Netzwerkindustrien, Energie und Telekommunikation) und deren Steuerung. Die Bereitstellung der hierzu benötigten Technologien stellt einen Teil der Kernkompetenzen dar, wo es aus volkswirtschaftlichem und sicherheitspolitischem Interesse unvermeidlich ist, europäische Anbieter zu stärken und Abhängigkeiten von ausländischen Unternehmen und/oder Drittstaaten zu vermeiden. Gleichzeitig ist bei der Ausgliederung von Unternehmensteilen, die der kritischen Infrastruktur zuzurechnen sind, die Abgabe von Verfügungsrechten der öffentlichen Hand als kritisch zu beurteilen. Eine EU-weit koordinierte Prüfung von Extra-EU-Investitionen in europäische Unternehmen, vor allem in Bezug auf kritische Infrastruktur ("FDI-Screening-Verordnung" der EU), ist dabei von besonderer Relevanz.

**Die Perspektive Österreichs:** Die allgemeinen Erwägungen auf europäischer Ebene sind unmittelbar auf Österreich umlegbar. Eine Produktionsansiedlung und ein Reshoring nach Österreich können nur sehr selektiv und fokussiert erfolgen und benötigen einen produktspezifischen Ansatz, der nur einer von mehreren Optionen einer Resilienzstrategie sein kann, und der neben einer verstärkten Lagerhaltung und Diversifizierung von Wertschöpfungsketten vor allem eine enge Abstimmung und Kooperation mit EU-Partnern benötigt. Im Bereich kritischer Infrastruktur ist mit dem Investitionskontrollgesetz die FDI-Screening-Verordnung bereits umgesetzt. Die österreichische Bundesregierung hat in einem rezenten Addendum zur Außenwirtschaftsstrategie 2018 Grundzüge einer "österreichischen Außenwirtschaftspolitik mit Resilienzfokus" entworfen.

Sie spricht die wichtigsten Fokuspunkte in der Zielfunktion an und stellt somit eine gute Grundlage für die Stärkung der strategischen Autonomie dar.

#### **8.3.4 Schwerpunkt grüne Transformation: Wettbewerbsfähigkeit und Widerstandsfähigkeit durch gesicherten Zugang zu kritischen Rohstoffen und Energie**

**Versorgungssicherheit durch Diversifizierung der Bezugsquellen, Recycling und Verwirklichung der "Circular Economy" und von Energiepartnerschaften:** Die Energie- und Klimapolitik der EU setzt sich vor allem im "Green Deal" ehrgeizige Ziele, die die grüne Transformation beschleunigen sollen. Der Angriffskrieg gegen die Ukraine durch Russland vergrößert kurzfristig die Nachfrage nach fossilen Rohstoffen, vor allem nach Erdgas aus anderen Ländern. Langfristig wird die derzeitige Krise aber den Übergang zu erneuerbaren Energieträgern oder klimafreundlicheren Produkten beschleunigen. Die dafür nötigen Güter (z. B. Photovoltaikmodule) und Rohstoffe (z. B. seltene Erden) werden derzeit häufig aus China bezogen. Die bisher starke Abhängigkeit von Energieimporten aus Russland könnte sich somit in eine neue Abhängigkeit von Lieferungen aus China wandeln. Notwendig sind daher die Verbesserung der Versorgungssicherheit mit kritischen Rohstoffen und die Begrenzung einseitiger Abhängigkeiten. Zu den wesentlichen Maßnahmen zählen eine stärkere Diversifizierung der Versorgungsquellen, höhere Recyclingmengen und eine rasche Verwirklichung der "Circular Economy" innerhalb der EU. Mit einer weiteren Steigerung der bereits vergleichsweise hohen Recyclingquote ist insbesondere auch die Chance einer Technologieführerschaft Europas verbunden. IPCEI in den Bereichen Batterien, Wasserstoff und Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen sind in Vorbereitung und sollten den Ausbau der Produktionsmöglichkeiten in Europa forcieren, die eng mit der ökologischen Transformation assoziiert sind. Die Diversifizierung der Versorgungsquellen kritischer Rohstoffe erfordert auch die Suche nach strategischen Partnern vor allem im Rahmen der "wirtschaftsnahen" Entwicklungszusammenarbeit. Dies macht ein Umdenken in der konkreten Länderauswahl für EZA oder für Partnerschaftsabkommen nötig, das auch sicherheits- und energiestrategische Überlegungen berücksichtigt.

**Ausbau der Wasserstoffproduktion als klimaneutrale Alternative:** Nachhaltig hergestellter Wasserstoff nimmt eine Schlüsselrolle in der Energietransformation ein. Ein Ausbau der Produktion ist daher vielversprechend und wird in der EU durch eine entsprechende "Wasserstoffstrategie" und konkrete Pläne in den EU-Mitgliedstaaten bereits forciert. Ganz aktuell wurde erst im Juli 2022 das "IPCEI Hy2Tech" in der Wertschöpfungskette der Wasserstofftechnologie genehmigt.

**Die österreichische Perspektive:** Die Herausforderungen Österreichs sind in den meisten Fällen identisch mit jenen der EU. Österreich wird in nächster Zukunft in den meisten Szenarien weiterhin von Energieimporten abhängig sein. Energiepartnerschaften, die die Versorgung mit nachhaltig hergestelltem Wasserstoff oder anderen erneuerbaren Energieträgern langfristig absichern, sind daher von besonderer Bedeutung. Österreich sollte aus diesem Blickwinkel auch Initiativen zur wirtschaftlichen Diversifizierung in bisherigen öl- und erdgasexportierenden Ländern unterstützen, die deren Potenzial zur Erzeugung erneuerbarer Energien (z. B. grüner Wasserstoff oder nachhaltig hergestelltes alternatives Gas) ausbauen. Dies würde in diesen Ländern nicht nur zur Bewältigung der Auswirkungen des europäischen "Green Deals" beitragen, sondern ein diversifiziertes Angebot auch für Österreich sichern. Auch im Rahmen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit sollten daher Initiativen zur nachhaltigen Energie sowie

klimafreundliche und kreislauforientierte Investitionen forciert werden. Auch die österreichische Beteiligung an den IPCEI zur Förderung von Technologien und Kompetenzen, die für die grüne Transformation relevant sind, ist dringend zu empfehlen. Vielversprechend ist, dass an dem im Juli 2022 lancierten IPCEI zur Wasserstofftechnologie vier Unternehmen aus Österreich direkt beteiligt sind.

### 8.3.5 Vorreiter in Klimafragen

**Globale Standards, offener Klimaklub mit CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus und Austausch von Erfahrungen:** Der "Green Deal" der EU ist über die ökologische Dimension hinausgehend von geoökonomischer Bedeutung. Der Erfolg der europäischen Klimapolitik wird sich auch daran messen, wie diese den weltweiten Ausstieg aus fossilen Energieträgern beschleunigen kann. Ausschließlich strenge Umweltauflagen in der EU, die zu einer Verlagerung der umweltintensiven Produktion in andere Erdteile führen, werden nicht zu den angestrebten weltweiten Emissionssenkungen führen. Europäische Klimapolitik wird somit auch zu einem Instrument der Außenpolitik und daher müssen Zielkonflikte abgewogen werden. Durchsetzbare multilaterale Vereinbarungen wären am geeignetsten. Sind diese nicht zu verwirklichen, sollte die EU ihre Rolle als Vorreiter und globaler Standardsetzer, insbesondere bei der Umrüstung auf Wasserstoff und beim Einsatz von grünen Anleihen, ausspielen. Die grundlegenden Voraussetzungen sind mit der Wasserstoffstrategie und der Taxonomie-Verordnung geschaffen, wenngleich in der Umsetzung derzeit noch einiges offen ist. Daher sollten mit möglichst vielen Partnerländern, allen voran mit den USA, strategische Klimakooperationen eingegangen werden. Ein vielversprechendes Konzept wäre ein offener Klimaklub mit einem CO<sub>2</sub>-Mindestpreis und einem gemeinsamen Grenzausgleichssystem gegenüber Drittländern. Dabei sollte entsprechend dem Entwicklungsstand der Drittländer differenziert vorgegangen werden. Ein diesbezüglicher Durchbruch in der internationalen Klimadiplomatie könnte auch weitere Impulse für ein Wiedererstarben der multilateralen Zusammenarbeit – auch im Sinne eines "Greening der WTO" – entfalten. Die EU könnte durch die Schaffung einer globalen Plattform für die grüne Transformation zum Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren eine Vorreiterrolle einnehmen. Dazu eignen sich kollaborative EU-Forschungsprojekte und Programme zum Austausch von Studierenden ebenso wie die Verbesserung der Mobilität von Arbeitskräften mit dem entsprechenden Know-how. Nicht zuletzt spielt auch die technologische Zusammenarbeit im Bereich der Umwelttechnologien mit Drittländern, insbesondere Entwicklungsländern, eine entscheidende Rolle für die Eindämmung des Klimawandels. Für die EZA bedeutet dies bei der Projektvergabe nicht nur die Einhaltung von Umweltstandards einzufordern, sondern aktiv klimafreundliche und kreislauforientierte Investitionen sowie Investitionen in erneuerbare Energien zu forcieren.

**Die österreichische Perspektive:** Auch Österreichs Wohlstand hängt im hohen Maß von der Bewältigung der grünen Transformation ab. Österreich sollte daher unter jenen Ländern sein, die die oben genannten klimapolitischen Initiativen der EU aktiv unterstützen und dazu beitragen, dass mögliche Widerstände anderer Länder abgebaut werden. Für die österreichische Umwelttechnikindustrie könnten sich besonders gute Chancen in den nahen europäischen Nachbarländern in Osteuropa ergeben. Diese sind derzeit besonders von Energielieferungen aus Russland abhängig und neueste Technologien sind aus Kapitalmangel nicht weit verbreitet. Bessere Voraussetzungen für Direktinvestitionen und den Technologietransfer können dabei auf der

einen Seite Geschäftsmöglichkeiten verbessern und auf der anderen Seite die Umweltbelastung verringern helfen.

### 8.3.6 Ausbau der geopolitischen Reichweite und der globalen Rolle der EU

#### Stärkung des EU-Binnenmarktes

**Ein starker Binnenmarkt verbessert die internationale Verhandlungsposition:** Die Durchsetzung und Verteidigung der Interessen der EU müssen mit der Stärkung des Binnenmarktes beginnen. Der Zugang zu einem großen, integrierten und dynamischen Markt ist der wichtigste Trumpf der EU. Er kann ein effektives Druckmittel für kooperatives Verhalten von Handelspartnern sein sowie der EU die Macht zur Setzung internationaler Standards verschaffen. Ein starker Binnenmarkt ist auch eine wesentliche Voraussetzung für das Finden von internationalen Kooperationspartnern zur Verfolgung sicherheitspolitischer und außenpolitischer Ziele sowie von Nachhaltigkeitszielen. Die Vollendung der Kapitalmarktunion und Beseitigung institutioneller Ungereimtheiten, die einer stärkeren globalen Rolle des Euro entgegenstehen, können den Binnenmarkt ebenso stärken wie eine strategische Industrie- und Technologiepolitik zur Förderung einer wettbewerbsfähigen und widerstandsfähigen Industrie. Auch die Energiepolitik der EU hat großes Optimierungspotenzial, da maßgebliche Entscheidungen unkoordiniert auf Ebene der Nationalstaaten getroffen werden. Die aktuelle Energiekrise zeigt aber die Vorteile gemeinsamer Beschaffung und von koordiniertem Vorgehen. Andererseits zeigt die Heterogenität der nationalen Herangehensweisen auf, dass spezifischen Marktbedingungen Rechnung zu tragen ist.

**Der Binnenmarkt bietet Intra-EU-Wachstumspotenziale und stärkt die Resilienz:** Zusätzlich kann eine verbesserte Umsetzung von Binnenmarktregeln in den EU-Mitgliedstaaten noch unausgeschöpfte Potenziale im Waren- und Dienstleistungshandel heben. Eine Stärkung der bereits bestehenden Koordinierungs- und Kooperationsmechanismen (z. B. Internal Market Information System – IMI, SOLVIT-Mechanismus, Single Market Scoreboard) auf EU-Ebene und noch bessere Erfassung und besseres Monitoring von Handelshemmnissen im Binnenmarkt könnten dazu beitragen.

#### Strategisch wichtige internationale Kooperationen

**Neuorientierung der Beziehungen zu den europäischen Nachbarn:** Die EU-Nachbarschaftsländer sind von großer strategischer Bedeutung, um die globale Verhandlungsposition der EU auszubauen. Ziel der EU muss es daher sein, diese wichtigen Märkte so eng wie möglich an sich zu binden. Dabei steht die Post-Brexit-Beziehung mit dem Vereinigten Königreich weiterhin im Fokus. Darüber hinaus sind die Beziehungen der EU zur Schweiz in einer schwierigen Phase der Neuausrichtung. Die neue geopolitische Konkurrenz Chinas und insbesondere die Konfliktsituation mit Russland drängen, die Heranführungs- und Integrationsprozesse mit osteuropäischen Nachbarstaaten neu zu überdenken und auszurichten. Dazu zählen insbesondere die Ukraine, aber auch die Länder des Westbalkans. Die Reform des Beitrittsprozesses, mit der Möglichkeit einer schnelleren und schrittweisen Integration der Beitrittskandidaten, könnte dazu beitragen, die Verhandlungsprozesse in den Erweiterungsgesprächen der EU mit dem Westbalkan und auch mit der Ukraine besser zu steuern. Nachschärfungen sind in Bezug auf das Benchmarking von Reformfortschritten, die Definition möglicher schrittweiser Integrationsstufen und eine

Aufwertung der außen- und sicherheitspolitischen Dimension sowie die Reform der EU-Entscheidungsprozesse zur Erweiterung zu treffen. Die Anbindung der Nachbarn erfordert auch die Entwicklung neuer Partnerschaftsmodelle mit der Möglichkeit einer aktiveren Mitgestaltung oder auch Mitbestimmung bei ausgewählten handelspolitischen Maßnahmen, die die bisherige "Hub-and-Spoke"-Struktur der Beziehungen überwindet. Darüber hinaus könnte eine Weiterentwicklung der Idee zu einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG), als Forum zur politischen Koordinierung unter gleichgesinnten demokratischen Nationen, die sich nach dem Wertefundament der EU richten, eine wichtige Grundlage für den Ausbau der geopolitischen Reichweite Europas sein. Auch ein stärkerer strategischer Einsatz von EZA, z. B. im Rahmen der grünen Transformation, könnte zu einer guten Nachbarschaftspolitik vor allem mit Osteuropa beitragen.

**Ausbau transatlantischer Kooperation:** Die USA sind nicht nur der wichtigste Handelspartner der EU, sie teilen mit ihr im Sinne des Wettbewerbs der Systeme auch wichtige grundlegende Überzeugungen. Auch wenn derzeit kein Fokus auf ein neues Handelsabkommen der USA mit der EU in Sicht ist, sollte die EU die Perspektive eines transatlantischen Partnerschaftsabkommens nicht aus den Augen verlieren, in das auch andere wichtige Partner der USMCA (als Nachfolge von NAFTA), das Vereinigte Königreich oder auch die EFTA-Länder einbezogen werden könnten. In der Zwischenzeit sollte der Fokus in den Beziehungen zu den USA auf die Kooperation im Rahmen des gemeinsamen Handels- und Technologierats, das Vorantreiben der wichtigsten WTO-Reformen und auf eine transatlantische Klimakooperation gelegt werden.

**Elemente einer Positionierung gegenüber China:** Der rasante wirtschaftliche und technologische Aufholprozess Chinas stellt die EU vor eine lange Liste an Herausforderungen und auch die neu entwickelten Sanktionsmechanismen der EU sind vor allem als Reaktion darauf zu sehen. Defensive handels- und industriepolitische Instrumente und Investitionskontrollen sind notwendig und sinnvoll, werden aber nicht ausreichen. Im Wettbewerb um Technologien muss die EU die Abhängigkeit gegenüber China bei wichtigen Komponenten und Rohstoffen verringern. Das gelingt neben einer Diversifikation von Beschaffungsmärkten vor allem über proaktive Investitionen in Schlüsseltechnologien, insbesondere in digitale und erneuerbare Technologien der Zukunft, aber auch durch eine starke Rolle Europas im Setzen globaler Standards und Normen. In der Rivalität um Einfluss und Exportpotenziale auf Drittmärkten in Afrika und Osteuropa ist der "Global Gateway"-Ansatz der EU ein vielversprechendes Alternativmodell zur "Belt and Road Initiative" (BRI) Chinas. Insbesondere die steigende Kritik gegenüber der BRI aufgrund von Schuldenkrisen der Nehmerländer und der verbundenen strategischen Interessen Chinas, die oft im Widerspruch zu den Zielen der Entwicklungsländer stehen, hat Raum für Alternativen auch aus Europa eröffnet. In der Frage zu Wettbewerbsverzerrungen und der Abkehr von multilateralen Standards kann die Entwicklung einer gemeinsamen transatlantischen Position gegenüber China, z. B. im Rahmen der Modernisierung der WTO in Bezug auf den verbesserten Schutz geistigen Eigentums oder die Regeln zu Subventionen und Staatsunternehmen, entscheidend sein. Insgesamt ist die Position der EU gegenüber China aber flexibel und differenziert je nach den betreffenden Themen und Politikbereichen. Sie sieht China als Konkurrent und systemischen Rivalen, aber auch als Kooperations- und Verhandlungspartner. Die höchsten Potenziale für eine Zusammenarbeit ergeben sich derzeit in den Bereichen Klima und auch Investitionen, wenn die Ratifizierung des CAI mit der EU doch noch gelingen sollte.

**Zusammenarbeit im pazifischen Raum:** Über China hinaus muss die EU die Zusammenarbeit mit bestehenden großen regionalen Abkommen wie dem RCEP-Abkommen oder der Transpazifischen Partnerschaft (CPTPP) ausbauen und über eine Mitgliedschaft im CPTPP nachdenken. Nicht nur, aber auch wegen der hohen Exportpotenziale. Die Beziehungen zu Indien sollten eine der strategischen Prioritäten der EU sein. Die Wiederaufnahme der Verhandlungen über ein umfassendes Freihandelsabkommen ist ein wichtiger erster Schritt ebenso wie die Gründung eines Handels- und Technologierats. Die hohe wirtschaftliche Abhängigkeit Indiens von China und Russland, aber auch die starke Abweichung in den außenpolitischen Präferenzen sind dabei große Herausforderungen.

**Weiterführung der Reformen hinsichtlich Investitionsschutzabkommen:** Investitionsförder- und -schutzverträge (IFV) fördern ausländische Direktinvestitionen, indem sie die Rechtssicherheit für ausländische Investoren verbessern. Empirische Analysen bestätigen den positiven Effekte von bilateralen und multilateralen IFV auf Auslandsdirektinvestitionen. IFV sind insbesondere im Falle von Investitionsbeziehungen der EU und Österreichs mit Entwicklungsländern von Bedeutung und haben dabei auch eine entwicklungspolitische Bedeutung in den Zielländern. Der Abschluss von IFV fällt in die Zuständigkeit der EU. Das ist von Vorteil, weil die EU eine stärkere Verhandlungsmacht gegenüber anderen großen Staaten ausspielen kann als einzelne Mitgliedstaaten, und weil damit eine einheitliche Rechtslage für multinationale Unternehmen im europäischen Binnenmarkt gegeben ist. Dringend erforderlich sind jedoch Haftungsregeln innerhalb der EU, sodass ein Fehlverhalten eines Landes nicht zu einer Gesamthaftung der EU führt. Die Reformen der EU in Bezug auf die Streitregulierung sind ein guter Schritt zu mehr Transparenz, Unparteilichkeit durch konkrete Vorgaben bei der Bestellung von Mitgliedern des Gerichtshofes, Professionalität und Berufungsmöglichkeiten. Auch wenn die Bündelung von Außenhandel und Direktinvestitionen aufgrund der hohen Wechselwirkungen ökonomisch sinnvoll und zu bevorzugen ist, könnten aufgrund politischer Erwägungen und der teils gemischten Kompetenz innerhalb der EU IFV als eigene Verträge, losgelöst von klassischen Freihandelsverträgen, verhandelt werden.

**Die österreichische Perspektive:** Wesentlicher Akteur in der Handelspolitik ist die EU. Die österreichische Politik kann sich bei handelspolitischen Themen aber dafür einsetzen, dass die Interessen Österreichs frühzeitig erkannt werden und auf EU-Ebene, auch bei der Verhandlung neuer, umfassender Handelsabkommen, oder der Erweiterungspolitik, koordiniert eingebracht und aktiv mitgestaltet werden. Das ist vor dem Hintergrund der Neuausrichtung der europäischen handelspolitischen Strategie und der zahlreichen Initiativen der EU besonders wichtig. Die strategischen handelspolitischen Prioritäten zur Steigerung der globalen Rolle der EU sind auch im besonderen Interesse und zum Vorteil Österreichs und sollten aktiv mitgestaltet und unterstützt werden. Die Positionierung kleiner, offener Volkswirtschaften wie Österreich nimmt hier eine Sonderstellung ein, denn aufgrund der Landesgröße sind die Einbettung in die EU und die Mitgestaltung der Politik wesentlich, um effektive Politik zu betreiben. Die österreichische Außenwirtschaftsstrategie von 2018 sowie das Addendum zur Außenwirtschaftsstrategie 2022 bieten eine gute Grundlage.

Für Österreich sind vor allem die Aktivitäten der EU in Bezug auf die europäischen Nachbarn besonders relevant und sollten ein Kernelement in der Strategie Österreichs bleiben. Dies gilt für

die Beziehungen zur Schweiz als wichtigem Handelspartner, aber vor allem auch zu den ost- und südosteuropäischen Nachbarn. Neben einer Unterstützung der Erweiterungspolitik kann auch die österreichische EZA ihren Beitrag zur engeren Zusammenarbeit mit dem Westbalkan und den neuen EU-Kandidatenländern beitragen. Auf Basis errechneter Exportpotenziale in Verbindung mit unterschiedlichen Governance- und Bonitätsindikatoren stellen darüber hinaus, neben vielen Hocheinkommensländern (Kanada, Japan, Südkorea, Australien), insbesondere Indien, Brasilien, Vietnam, Südafrika, Malaysia sowie Indonesien interessante Märkte für Österreichs Außenwirtschaft dar. Mit Kanada, Japan, Südkorea, Südafrika und Vietnam hat die EU bereits präferenzielle Handelsabkommen abgeschlossen. Mit anderen potenziellen Märkten wie Australien, Indien und Indonesien sind bereits Verhandlungen im Gange. Viele dieser Länder werden auch als Beschaffungsmärkte kritischer Rohstoffe immer relevanter und können auch Österreich in der Diversifizierung der Wertschöpfungsketten unterstützen. Investitionsförder- und -schutzverträge können auch die Investitionen in diesen Ländern fördern.

### Geostrategische Entwicklungspolitik

**Neuaustrichtung durch "Global Gateway"-Initiative:** Die globale Rolle der EU wird auch durch ihr Engagement in der EZA bestimmt. Sie trägt zu einer guten Nachbarschaftspolitik bei und ist ein wichtiger Wegbereiter für Handel und Investitionsbeziehungen. Vor allem der Wettbewerb mit Chinas Seidenstraßen-Projekt hat in der europäischen Entwicklungshilfe Anpassungen hervorgerufen, die in einer engeren Verknüpfung mit den strategischen Interessen Europas mündeten. Die "Global Gateway"-Initiative schafft für diese geostrategische Neuaustrichtung eine gute Grundlage. In der Projektentwicklung werden vermehrt "westliche Werte" sowie Umwelt- und Sozialstandards betont, sie verlinkt rein entwicklungspolitische Ziele mit außen- und sicherheitspolitischen Zielen und weicht damit auch verstärkt vom bisherigen Fokus der wirtschaftsnahen EZA auf Marktpotenziale in den Nehmerländern ab. Sie schafft auch die Voraussetzungen für den notwendigen Zugang zu kritischen Rohstoffen und Materialien und für die grüne Transformation in den Entwicklungsländern. Allerdings erfolgt diese Neuaustrichtung bisher ohne neue finanzielle oder institutionelle Änderungen der europäischen EZA. Hier bedarf es eines zusätzlichen Engagements sowie einer klaren übergreifenden strategischen Linie. Eine Verringerung der Fragmentierung und damit höhere Kohärenz außenpolitischen Handelns der EU wäre ein wichtiger Schritt dafür. Dazu könnten Veränderungen in der europäischen Finanzarchitektur mit klareren Rollen für die EIB und/oder die EBRD und eine Bündelung der finanziellen Mittel zur leichteren Steuerung der Mittelverwendung nach Vorbild des "Team Europa"-Pakets der "Global Gateway"-Initiative beitragen. Darüber hinaus könnten Prozesse multilateraler Entwicklungsbanken (Weltbank, EBRD oder ERB) in der Projektentwicklung als "Good Practice" übernommen werden. In der Zusammenarbeit mit den multilateralen Entwicklungsbanken geht es darum, verstärkt mit einer Stimme zu sprechen und innereuropäischen Interessenskonflikten vorzubeugen. Eine stärkere Zusammenarbeit zwischen EBRD und EIB ist ein Schritt in die richtige Richtung.

**Die österreichische Perspektive:** Die geostrategische Neuaustrichtung muss auch die österreichische EZA betreffen. Eine Anhebung der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit, um die völkerrechtlich zugesagten 0,7% des BIP zu erreichen, ist erstrebenswert. Als kleine offene Volkswirtschaft ist es für Österreich besonders wichtig, sich international zu vernetzen, um

trotz – absolut betrachtet – geringer Mittel Einfluss auszuüben. Eine klare strategische Ausrichtung und Klärung der Rangfolge von sich teilweise konkurrierenden Zielsetzungen der EZA (Entwicklungspolitik, Markterschließung und Ausfuhrförderung, Nachhaltigkeitsziele, sicherheitspolitische Ziele, Versorgungssicherheit und Zugang zu Rohstoffen) sind auch auf nationaler Ebene wichtig, ebenso wie die Koordination unter den nationalen Akteuren sowie mit den internationalen Akteuren. Das Monitoring und die Evaluation geförderter Entwicklungshilfeprojekte sind in Österreich bislang wenig ausgeprägt. Eine Stärkung der Überprüfung und Steuerung geförderter Aktivitäten (z. B. hinsichtlich der Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards oder des Lieferkettengesetzes) gewinnt durch die bessere Verzahnung der Entwicklungspolitik mit geopolitischen Zielen noch mehr an Bedeutung.

### **Stärkung der Rolle des Euro**

#### **Vollendung der Banken- und Kapitalmarktunion, sichere Vermögenswerte und Risikoteilung:**

Eine stärkere Rolle des Euro kann zu einer größeren Autonomie der EU als Akteur mit mehr geopolitischem Einfluss in der Weltwirtschaft beitragen. Die zentrale Rolle einer Währung im Weltsystem und die daraus resultierende Nachfrage können niedrigere Kapitalkosten und einen stabileren Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten gewährleisten. Die daraus gewonnene Stabilität kann auch niedrigere Kosten und Risiken im internationalen Handel mit sich bringen. Um diese Rolle wirksam ausspielen zu können, müssen grundlegende institutionelle Voraussetzungen geschaffen werden. Neben der Vollendung der Banken- und Kapitalunion sind dies vor allem die Einführung von sicheren Vermögenswerten in Euro, Mechanismen zur Risikoteilung zwischen den Mitgliedsländern und Bemühungen um eine gemeinsame Steuerpolitik. Darüber hinaus gilt es, auf die Herausforderungen durch die zunehmende Verwendung digitaler Währungen zu reagieren.

**Die österreichische Perspektive:** Die genannten Vorteile einer stärkeren weltweiten Rolle des Euro würden auch Österreich zugutekommen. Die institutionellen Anpassungen im Bereich der Risikoteilung sind aus gemeinsamer EWU-Sicht sinnvoll, da sie eine Form der Selbstversicherung gegen ex-ante unbekannte Schocks für verschiedene Teile der Währungsunion darstellen, die von der Geldpolitik nicht ausgeglichen werden können. Für Österreich könnte dies aufgrund der derzeitigen geopolitischen Lage mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine aus zwei Gründen entscheidend sein: erstens wegen des erhöhten Engagements der österreichischen Banken in Osteuropa und zweitens aufgrund seiner hohen Abhängigkeit von Gasimporten aus Russland. Dies könnte zu Mehrkosten für die österreichische Wirtschaft führen und einen länderspezifischen Schock auslösen, der eine Risikoteilung für Österreich als sinnvoll erscheinen lässt.

### **8.3.7 Erweiterte Rolle für die Wirtschaftsdiplomatie und institutionelle Herausforderungen**

**Großer Koordinierungsbedarf der unterschiedlichen Akteure:** Die Instrumente der Wirtschaftsdiplomatie (Botschaften, Konsulate, Staatsbesuche, Handelsmissionen, Export- und Investitionsförderungsorganisationen) sind ein wichtiger Hebel für außenwirtschaftliche Aktivitäten. Der Fokus der Aktivitäten war bis vor Kurzem vor allem auf die Unterstützung der heimischen Exportwirtschaft gerichtet. Empirische Studien zeigen die Wirksamkeit der Instrumente als Mittel zur Markterschließung sowie der Förderung von Exporten und Direktinvestitionen. Insbesondere

diplomatische Vertretungen (Botschaften und Konsulate) wirken sich positiv auf Handelsströme aus. In der Literatur wurden (langfristige) Effekte zwischen 10% und 20% nachgewiesen.

Mit der Verknüpfung von Wirtschafts- und Geopolitik sieht sich die Wirtschaftsdiplomatie dem vielschichtigen Zielbündel und unterschiedlichen strategischen Interessen verschiedener Politikbereiche gegenüber, die in dieser Studie ausgearbeitet wurden. Der bereichsübergreifende Charakter stellt große Herausforderungen an die Koordination und Abstimmung der Ziele, Aktivitäten und Instrumente in einzelnen Mitgliedstaaten wie auch an die zwischenstaatliche Abstimmung unter den Mitgliedstaaten der EU. Das erfordert auch Anpassungen an die institutionellen Gegebenheiten und Kapazitäten. Noch mehr als zuvor wird dabei ökonomische Expertise benötigt.

**Die österreichische Perspektive:** Die institutionellen Anforderungen und der Koordinierungsbedarf sind auch in der österreichischen Wirtschaftsdiplomatie enorm. Es bedarf eines ressortübergreifenden Ansatzes, um eine vorausschauende, kohärente und wirksame strategische Außenwirtschaftspolitik zu entwickeln. Dabei geht es nicht nur um die Abstimmung der Akteure in Österreich, sondern auch um eine bessere Abstimmung in den Zielmärkten. Die Idee eines gemeinsamen "Österreich-Hauses" könnte diese Koordination, den Zugang für Unternehmen und den Austausch untereinander fördern. Eine besondere Rolle kommt der Stärkung von Netzwerken von Auslandsösterreicherinnen und Auslandsösterreichern zu. Wie Erfahrungen mit dem deutschen Goethe Institut und dem British Council zeigen, ist dabei die Förderung von Kultur- und Sprachbildungsinstituten ein gutes und wirkungsvolles Instrument.

## 9. Literaturhinweise

- Adrian, T., & Mancini-Griffoli, T. (2019). The rise of digital money. *IMF FinTech Notes*, 19(01).
- Agbebi, M., Xue, G., & Yu, Z. (2021). China-powered ICT Infrastructure: Lessons from Tanzania and Cambodia. *African Perspectives Global Insights Policy Briefing*, (252).
- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., & Howitt, P. (2005). Competition and Innovation: an Inverted-U Relationship. *The Quarterly Journal of Economics*, 120(2), 701-728.
- Aichele, R., & Felbermayr, G. (2015). *Costs and benefits of a United Kingdom exit from the European Union*. Bertelsmann studies.
- Aisbett, E., & Pearson, L. M. (2012). Environmental and Health Protections, or New Protectionism? Determinants of SPS Notifications by WTO Members. *Crawford School Research Paper*, (12-13).
- Akhviediani, T. (2022). Geopolitical and Security Concerns of the EU's Enlargement to the East: The Case of Ukraine, Moldova and Georgia. *Intereconomics*, 57(4), 225-228.
- Aktoudianakis, A., Van der Loo, G., & Vandenbussche, T. (2021). The EU-US Trade and Technology Council: mapping the challenges and opportunities for transatlantic cooperation on trade, climate and digital. *Egmont Paper*, (113).
- Albrizio, S., Bluedorn, M. J. C., Pescatori, M. A., Koch, M. C., & Stuermer, M. (2022). Market Size and Supply Disruptions: Sharing the Pain of a Potential Russian Gas Shut-off to the European Union. *IMF Working Papers*, (143).
- Alcidi, C., D'Imperio, P., & Thirion, G. (2017). Risk-sharing and Consumption-smoothing Patterns in the US and the Euro Area: A comprehensive comparison. *CEPS Working Document*, (2017/04).
- Alemazung, J. A. (2010). Post-Colonial Colonialism: An Analysis of International Factors and Actors Marring African Socio-Economic and Political Development. *The Journal of Pan African Studies*, 3(10), 62-84.
- Alesina, A., & Dollar, D. (2000). Who gives foreign aid to whom and why? *Journal of Economic Growth*, 5(1), 33-36.
- Allard, C., Brooks, P. K., Bluedorn, J. C., Bornhorst, F., Christopherson, K., Ohnsorge, F., & Poghosyan, T. (2013). Toward a Fiscal Union for the Euro Area. *IMF Staff Discussion Note*, (SDN/13/09).
- Allen, M. R., Friedlingstein, P., Girardin, C. A. J., Jenkins, S., Malhi, Y., Mitchell-Larson, E., Peters, G. P., & Rajamani, L. (2022). Net Zero: Science, Origins, and Implications. *Annual Review of Environment and Resources*, 47. <https://doi.org/10.1146/annurev-enviro-112320-105050>
- Amiti, M., Redding, St. J., & Weinstein, D. (2019). The Impact of the 2018 Trade War on US Prices and Welfare. *Journal of Economic Perspectives*, 33(4), 187-210.
- Antràs, P. (2016). *Global Production. Firms, Contracts and Trade Structure*. Princeton.
- Arriola, C., Benz, S., Mourougane, A., & van Tongeren, F. (2020a). The trade impact of UK's exit from the EU Single Market. *OECD Economics Department Working Papers*, (1631).
- Arriola, C., Kowalski, P., van Tongeren, F. (2020b). *Localising value chains in the post-Covid world would add to the economic losses and make domestic economies more vulnerable*. VoxEU.org, 15. November.
- Avsar, V., & Unal, U. (2014). Trading effects of the FIFA World Cup. *Kyklos*, 67(3), 315-329.
- Badinger, H. (2007). Market size, trade, competition and productivity: evidence from OECD manufacturing industries. *Applied Economics*, 39(17), 2143-2157
- Bagwell, K., & Staiger, R. W. (2004). *The economics of the world trading system*. MIT press.
- Bailey, M. A., Strezhnev, A., & Voeten, E. (2017). Estimating dynamic state preferences from United Nations voting data. *Journal of Conflict Resolution*, 61(2), 430-456.
- Baldwin, R. E., & Seghezza, E. (2010). Are Trade Blocs Building or Stumbling Blocs?. *Journal of Economic Integration*, 25(2), 276-297.
- Baldwin, R. E., & Wyplosz, Ch. (2019). *The Economics of European Integration*. 6<sup>th</sup> edition. McGraw Hill, New York.
- Bandiera, L., & Tsiropoulos, V. (2019). A Framework to Assess Debt Sustainability and Fiscal Risks under the Belt and Road Initiative. *World Bank Policy Research Working Paper Series*, (8891).

- Bandyopadhyay, S., & Vermann, E. K. (2013). Donor Motives for Foreign Aid. *Feder Reserve Bank of St. Louis Review*, 95(4), 327-336.
- Bayar, O., & Schaur, G. (2014). The Impact of Visibility on Trade: Evidence from the World Cup. *Review of International Economics*, 22(4), 759-782.
- Bekkers, E., & Schroeter, S. (2020). An Economic Analysis of the US-China Trade Conflict. *World Trade Organization Working Paper*, (ERSD-2020-04).
- Bellora, C., & Fontagné, L. (2022). EU in search of a WTO-compatible Carbon Border Adjustment Mechanism. *CEPII Working Paper*, (2022-01).
- Bénassy-Quéré, A., Brunnermeier, M. K., Enderlein, H., Farhi, E., Fratzscher, M., Fuest, C., Gourinchas, P.-O., Martin, P., Pisani-Ferry, J., Rey, H., Schnabel, I., Véron, N., Weder di Mauro, B., & Zettelmeyer, J. (2018). Reconcile risk sharing and market discipline in the euro area reform. *CEPR Policy Insight*, (91).
- Bergeijk, P. A., Yakop, M., & de Groot, H. L. (2011). The economic effectiveness of diplomatic representation: An economic analysis of its contribution to bilateral trade. *The Hague Journal of Diplomacy*, 6(1–2), 101-120.
- Bernanke, B. (2016). *The dollar's international role: An "exorbitant privilege"?*. The Brookings Institution Blog.
- Bernard, E. (2022). Geopolitics of the European Rule of Law – Lessons from Ukraine and the Western Balkans. *Intereconomics*, 57(4), 229-231.
- Beverelli, C., Boffa, M., & Keck, A. (2014). Trade policy substitution: Theory and evidence from Specific Trade Concerns. *WTO Staff Working Paper*, (ERSD-2014-18).
- Bickenbach, F., & Liu, W.-H. (2021). Das Investitionsabkommen der EU mit China aus europäischer Sicht: Erfolge mit Defiziten. *Kiel Focus*, (02).
- Birol, F. (2022). *Three myths about the global energy crisis*. Financial Times. Opinion, 5. September.
- Bitkom (2019). *Digitale Souveränität: Anforderungen an Technologie- und Kompetenzfelder mit Schlüsselfunktion*. Stellungnahme, Bitkom e. V. Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. Berlin.
- Blackwill, R. D., & Harris, J. M. (2016). War by other means. In *War by Other Means*. Harvard University Press.
- Blanchard, O. J., & Quah, D. (1989). The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances. *The American Economic Review*, 79(4), 655-673.
- BMDW, BMEIA, & WKO (2022). *Addendum zur Außenhandelsstrategie. Maßnahmen zur Stärkung der Krisenfestigkeit und zur strategischen Vorausschau der österreichischen Außenwirtschaft*. Wien.
- BMEIA (2022). *EU enlargement and neighbourhood policy beyond existing templates*. Non-paper by Austria. Dokument der EU-Vortage: NON:424/22.
- BMNT – Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (2019). *Integrierter nationaler Energie- und Klimaplan für Österreich Periode 2021-2030*. Selbstverlag, Wien.
- BMWi (2021). *Schwerpunktstudie Digitale Souveränität 2021*. Berlin
- Bobonis, G. J., & Shatz, H. J. (2007). Agglomeration, adjustment, and state policies in the location of foreign direct investment in the United States. *The Review of Economics and Statistics*, 89(1), 30-43.
- Böheim, M. (2004). Wettbewerb, Wettbewerbspolitik und Wirtschaftswachstum. Theoretische Grundlagen und empirische Evidenz für Österreich. *WIFO-Monatsberichte*, 77(10), 751-768.
- Böheim, M., Jaeger, T., Kopetzki, M., & Meyer, B. (2022). *Vorschläge für einen zukunftsorientierten EU-Beihilfenrahmen*. WIFO, Wien.
- Borchert, I., Conconi, P., Di Ubaldo, M., & Herghelegiu, C. (2020). The pursuit of non-trade policy objectives in EU Trade Policy. *CEPR Discussion Paper*, (14655).
- Bown, C. P. (2019). The 2018 US-China Trade Conflict After 40 Years of Special Protection. *Peterson Institute for International Economics PIIIE-Working Papers*, 19(7).
- Bown, C. P. (2021). The US–China trade war and Phase One agreement. *Journal of Policy Modeling*, 43(4), 805-843.
- Bown, C. P. (2022). *US-China phase one tracker: China's purchases of US goods. With combined goods and services purchases for 2020 through 2021*. PIIIE Charts.

- Bradford, A. (2012). The Brussels Effect. *Northwestern University Law Review*, 107(1), 1-68.
- Bradford, A. (2015). Exporting standards: The externalization of the EU's regulatory power via markets. *International Review of Law and Economics*, 42(C), 158-173.
- Bradford, A. (2020). *The Brussels Effect: How the European Union rules the world*. Oxford University Press.
- Bräutigam, D. (2010). China, Africa and the International Aid Architecture. *African Development Bank Working Paper*, (107), 49.
- Breuss, F. (2005) Österreich und die Schweiz – Erfahrungen mit und ohne EU-Mitgliedschaft. *WIFO-Monatsberichte*, 78(10), 681-714.
- Breuss, F. (2017). A Macroeconomic Model of CETA's Impact on Austria. *WIFO Working Papers*, (532).
- Breuss, F. (2018). 100 Jahre österreichische Wirtschaft. *WIFO Working Papers*, (570).
- Breuss, F. (2020). 25 Years of Austria's EU Membership Quantifying the Economic Benefits With a DSGE Model. *WIFO Working Papers*, (603).
- Breuss, F. (2021). Die Folgen des Brexit für Österreich und die EU. *FIW Policy Briefs*, (49).
- Breuss, F., & Christen, E. (2019). Trump's Trade Wars: Implications for the EU and China, *WIFO Policy Brief*, August.
- Brinkmann, H., Harendt, C., & Heinemann, F. (2017). Ökonomische Resilienz - Schlüsselbegriff für ein neues wirtschaftspolitisches Leitbild?. *Wirtschaftsdienst*, (97), 644-650.
- Brunnermeier, M. K. (2021). *Die resiliente Gesellschaft*. Berlin.
- Brunnermeier, M. K., & Niepelt, D. (2019). On the equivalence of private and public money. *Journal of Monetary Economics*, 106, 27-41. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2019.07.004>
- Bruno, V., & Shin, H. S. (2021). Dollar and Exports. *CEPR Discussion Paper*, (16311).
- Bundeskanzleramt (2019). *Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024*. Eigenverlag, Wien.
- Caldara, D., Iacoviello, M., Molligo, P., Prestipino, A., & Raffo, A. (2020). The Economic Effects of Trade Policy Uncertainty. *Journal of Monetary Economics*, 109(C), 38-59.
- CEN, & CENELEC (2021). *CEN and CENELEC Global Outreach Report*. [https://www.cencenelec.eu/media/CEN-CENELEC/European%20Standardization/Documents/IC/cen\\_cenelec\\_globaloutreach.pdf](https://www.cencenelec.eu/media/CEN-CENELEC/European%20Standardization/Documents/IC/cen_cenelec_globaloutreach.pdf)
- Chang, P.-L., & Lee, M.-L. (2011). The WTO Trade Effect. *Journal of International Economics*, 85(1), 53–71.
- Chen, Z.-M., Ohshita, S., Lenzen, M., Wiedmann, T., Jiborn, M., Chen, B., Lester, L., Guan, D., Meng, J., Xu, S., Chen, G., Zheng, X., Xue, J., Alsaedi, A., Hayat, T., & Liu, Z. (2018). Consumption-based greenhouse gas emissions accounting with capital stock change highlights dynamics of fast-developing countries. *Nature Communications*, 9(1), 3581. <https://doi.org/10.1038/s41467-018-05905-y>
- Chowdry, S., & Felbermayr, G. (2020a). The US-China trade deal and its impact on China's key trading partners. *Kiel Policy Brief*, (134).
- Chowdhry, S., & Felbermayr, G. (2020b). The US–China Trade Deal: How the EU and WTO lose from managed trade. *Kiel Policy Brief*, (132).
- Chowdhry, S., Felbermayr, G., Hinz, J., Kamin, K., Jacobs, A., & Mahlkow, H. (2020). The economic costs of war by other means. *Kiel Policy Brief*, (147).
- Christen, E., (2021). America is back. Chancen und Herausforderungen für die multilaterale Zusammenarbeit. *FIW Policy Briefs*, (53).
- Christen E., Friesenbichler, K. S., Hudetz, A., Kettner-Marx, C., Meyer, I., & Sinabell, F. (2019). *Außenhandel und nachhaltige Entwicklung in Österreich. Befunde auf der Grundlage vorliegender Quellen*. WIFO-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus, Wien.
- Christen, E., Friesenbichler, K. S., Hudetz, A., Kettner-Marx, C., Meyer, I., & Sinabell, F. (2021). *Außenhandel und nachhaltige Entwicklung in Österreich. Befunde auf der Grundlage von vorliegenden Quellen*. WIFO, Wien.
- Christen, E., Hudetz, A., Janger, J., Oberhofer, H., Pfaffermayr, M., Reschenhofer, P., Schwarz, G., Streicher, G., Hans, K., & Kohl, A. (2015). *Evaluierung "go international"*. Executive Summary. WIFO, Wien.

- Christen, E., Meyer, B., Oberhofer, H., Hinz, J., Kamin, K., & Wanner, J. (2022). *The Brussels Effect 2.0. How the EU Sets Global Standards with its Trade Policy*. WIFO, Wien.
- Ciucci, M. (2022). *Energy Policy: General Principles*. European Parliament Fact Sheets on the European Union.
- Clist, P., & Restelli, G. (2021) Development aid and international migration to Italy: Does aid reduce irregular flows?. *The World Economy*, 44(5), 1281-1311.
- Coe, D., & Helpman, E. (1995). International R&D Spillovers. *European Economic Review*, 39(5), 859-887.
- Comerford, D., & Rodríguez Mora, J. V. (2019). The gains from economic integration. *Economic Policy*, 34(98), 201-266.
- Copenhagen Economics (2016). *Impacts of EU trade agreements on the agricultural sector*. Luxemburg.
- Council of the European Union (2022). *Regulation establishing a carbon border adjustment mechanism general approach*. Interinstitutional File: 2021/0214(COD), Brüssel.
- Curzi, D., Luarasi, M., Raimondi, V., & Olper, A. (2018). The (lack of) international harmonization of EU standards: import and export effects in developed versus developing countries. *Applied Economics Letters*, 25(21), 1552-1556.
- Dabrowski, M. (2014). EU's cooperation with non-member neighboring countries: the principle of variable geometry. *CASE Network Reports*, (119).
- Dabrowski, M. (2020). Kann der Euro den Dollar als dominierende Weltwährung entthronen? Not so Soon, if Ever. *Monetary Dialogue Papers*, Juni.
- Dabrowski, M. (2022). Towards a New Eastern Enlargement of the EU and Beyond. *Intereconomics*, 57(4), 209-212.
- Dabrowski, M., & Myachenkova, Y. (2018). The Western Balkans on the road to the European Union. *Bruegel Policy Contribution*, (04).
- Dautović, E., Orszaghova, L., & Schudel, W. (2014). Intra-Industry Trade between CESEE Countries and the EU15. *ECB Working Paper Series*, (1719). <https://doi.org/10.2139/ssrn.2476375>
- Davis, S. J., & Caldeira, K. (2010). Consumption-based accounting of CO2 emissions. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 107(12), 5687-5692. <https://doi.org/10.1073/pnas.0906974107>
- De Melo, J., & Shepherd, B. (2018). The economics of non-tariff measures: A primer. In De Melo, J., & Nicita, A. (eds.). *Non-tariff measures: Economic assessment and policy options for development*. United Nations Conference on Trade and Development. Geneva, Switzerland.
- Deffains, B., d'Ormesson, O., & Perroud, T. (2020). *Competition Policy and Industrial Policy: for a reform of European Law*. Fondation Robert Schuman, Brüssel.
- del Rio, P., & Howlett, M. P. (2013). Beyond the 'Tinbergen Rule' in Policy Design: Matching Tools and Goals in Policy Portfolios. *Annual Review of Policy Design*, 1(1), 1-16.
- Demertzis, M., Pisani-Ferry, J., Sapir, A., Wieser, T., & Wolff, G. (2018). One Size Does Not Fit All: European Integration by Differentiation. *Bruegel Policy Brief*, (3).
- Dhingra, S., Freeman, R., & Huang, H. (2021). The Impact of Non-tariff Barriers on Trade and Welfare. *CEPR Discussion Papers*, (1742).
- Di Bella, G., Flanagan, M. J., Foda, K., Maslova, S., Pienkowski, A., Stuermer, M., & Toscani, F. G. (2022). Natural Gas in Europe: The Potential Impact of Disruptions to Supply. *IMF Working Papers*, (145).
- Diekmann, B. (2020). Globale Handelsordnung-mit den oder ohne die USA?. *Wirtschaftsdienst*, 100(5), 324-328.
- Donaubauer, J., Meyer, B., & Nunnenkamp, P. (2016). Aid, infrastructure, and FDI: Assessing the transmission channel with a new index of infrastructure. *World Development*, 78(C), 230-245.
- Donaubauer, J., Meyer, B., & Thiele, R. (2022). *Does aid help to improve access to FDI?*. Mimeo.
- Dopfer, K. (1991). The Complexity of Economic Phenomena: Reply to Tinbergen and Beyond. *Journal of Economic Issues*, 25(1), 39-76.
- Drezner, D. (1999). *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge University Press.
- Drezner, D. (2011). Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice. *International Studies Review*, 13(1), 96-108.

- Dür, A., Baccini, L., & Elsig, M. (2014). The Design of International Trade Agreements: Introducing a New Database. *Review of International Organizations*, 9(3), 353-375.
- Dutt, P., Mihov, I., & Van Zandt, T. (2013). The Effect of WTO on the Extensive and the Intensive Margins of Trade, *Journal of International Economics*, 91(2), 204-219.
- Economist (2022a). *The EU's green-investing "taxonomy" could go global*. 8. Jänner.
- Economist (2022b). *The EU's green rules will do too little to tackle climate change*. 8. Jänner.
- Edler, J., Blind, K., Frietsch, R., Kimpeler, S., Kroll, H., Lerch, C., Reiss, T., Roth, F., Schubert, T., Schuler, J., & Walz, R. (2020). *Technologiesouveränität: Von der Forderung zum Konzept*. Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI, Karlsruhe.
- EFI - Expertenkommission Forschung und Innovation (2022). *Schlüsseltechnologien und technologische Souveränität. Kernthemen 2022 - Teil B1 in Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI), Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2022*, Berlin.
- Egger, P., & Merlo, V. (2012). BITs bite: An anatomy of the impact of bilateral investment treaties on multinational firms. *Scandinavian Journal of Economics*, 114(4), 1240-1266.
- Eisl, A. (2020). How would the EU accession procedure really improve? Comparing the proposals on the table. *Jaques Delors Institute Policy Brief*, (March).
- Emiliewicz, J. U., Le Maire, B., & Altmaier, P. (2019). *Pour une politique européenne de la concurrence modernisée*. Paris.
- Eppinger, P., Felbermayr, G., Krebs, O., & Kukharsky, B. (2021). Decoupling Global Value Chains. *CESifo Working Papers*, (9079).
- Erbach, G., & Foukalová, N. (2022). Review of EU ETS. European Parliament Briefing of Legislation in Progress. <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/home?filterBy=BRIEFING>
- Erbach, G., & Jensen, L. (2022). Fit for 55 package. European Parliament Briefing of Legislation in Progress. <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/home?filterBy=BRIEFING>
- Erixon, F., Guinea, O., Lamprecht, P., Sharma, V., & Montero, R. (2022). The New Wave of Defensive Trade Policy Measures in the European Union: Design, Structure, and Trade Effects, *ECIPE Occasional Paper*, (04).
- Europäische Kommission (2018). *Towards a stronger international role of the euro*. European Commission contribution to the European Council and the Euro Summit, 5. Dezember.
- Europäische Kommission (2019). *Bericht 2019 über die Umsetzung von Freihandelsabkommen*. 1. Januar 2018 – 31. Dezember 2018. Brüssel.
- Europäische Kommission (2021a). *Reform der WTO. Auf dem Weg zu einem nachhaltigen und wirkungsvollen multilateralen Handelssystem*. Brüssel.
- Europäische Kommission (2021b). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757*. COM(2021) 551 final. Brüssel.
- Europäische Kommission (2021c). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC as regards aviation's contribution to the Union's economy-wide emission reduction target and appropriately implementing a global market-based measure*. COM(2021) 552 final. Brüssel.
- Europäische Kommission (2021d). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2018/842 on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement*. COM(2021) 555 final. Brüssel.
- Europäische Kommission (2021e). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism*. COM(2021) 564 final. Brüssel.
- Europäische Zentralbank (2021). The international role of the euro. <https://www.ecb.europa.eu/pub/ire/html/ecb.ire202106~a058f84c61.de.html>

- European Commission (2006). *Global Europe: Competing in the world: A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2006) 567 final. Brüssel.
- European Commission (2009). *Communication "Preparing for our future: Developing a common strategy for key enabling technologies in the EU"*. COM(2009) 512 final. Brüssel.
- European Commission (2014). *Criteria for the analysis of the compatibility with the internal market of State aid to promote the execution of important projects of common European interest*. COM 188/4. Brüssel.
- European Commission (2015a). *Trade for all. Towards a more responsible trade and investment policy*. Brüssel. [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf)
- European Commission (2015b). *Assessment of the economic impact of the Services directive – update of the 2012 study*. Brüssel.
- European Commission (2017). *Investing in a smart, innovative and sustainable Industry A renewed EU Industrial Policy Strategy*. COM(2017), 479 final. Brüssel.
- European Commission (2018). *Re-finding Industry. Defining Innovation. Report of the independent High Level Group on industrial technologies*. Brüssel.
- European Commission (2019a). *Executive Summary of the Evaluation of the Implementation of the Free Trade Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Korea, of the other part*. SWD(2019) 102 final. Brüssel.
- European Commission (2019b). *EU-China – A strategic outlook*. JOIN(2019), 5 final. Brüssel.
- European Commission (2020a). *Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path towards greater Security and Sustainability*. COM(2020) 474 final. Brüssel.
- European Commission (2020b). *Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans*. COM(2020) 57 final. Brüssel.
- European Commission (2020c). *2020 Strategic Foresight Report. Strategic Foresight – Charting the Course towards a more resilient Europe*. COM(220), 493 final. Brüssel.
- European Commission (2020d). *Advanced Technologies for Industry – Methodological Report. Indicator framework and data calculations*. Brüssel.
- European Commission (2020e). *A New Industrial Strategy for Europe*. COM(2020), 102 final. Brüssel.
- European Commission (2020f). *Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU. A Foresight Study*. Brüssel.
- European Commission (2020g). *Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation*. COM(2020), 456 final. Brüssel.
- European Commission (2020h). *Secure 5G development in the EU – Implementing the EU toolbox*. COM(2020), 50 final. Brüssel.
- European Commission (2020i). *White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies*. COM(2020), 253 final. Brüssel.
- European Commission (2021a). *Report on Implementation and Enforcement of EU Trade Agreements*. COM(2021) 654 final. Brüssel.
- European Commission (2021b). *Communication Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*. COM(2021) 66 final, Brüssel.
- European Commission (2021c). *Mapping and assessment of legal and administrative barriers in the services sector. Summary report*. Brüssel.
- European Commission (2021d). *Communication "The Global Gateway"*. JOIN(2021) 30 final. Brüssel.
- European Commission (2021e). *Communication "The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific"*. JOIN(2021) 24 final. Brüssel.
- European Commission (2021f). *The European economic and financial system: fostering openness, strength and resilience*. COM(2021), 32 final. Brüssel.

- European Commission (2021g). *Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery*. COM(2021), 350 final. Brüssel.
- European Commission (2022a). *Overview of FTA and other Trade Negotiations*. Last updated in May 2022. Brüssel.
- European Commission (2022b). *An EU Strategy on Standardisation – Setting global standards in support of a resilient, green and digital EU Single Market*. COM(2022) 31 final. Brüssel.
- European Council (2022). *European Council meeting (23 and 24 June 2022) – Conclusions*.
- European Parliament (2021). *Post Covid-19 value chains: options for reshoring production back to Europe in a globalized economy*. Study requested by the INTA committee, PE 653.626, Strasbourg.
- European Parliament and Council (2021). Regulation (EU) 2021/167 of the European Parliament and the Council of 10 February 2021 amending Regulation (EU) No 654/2014 concerning the exercise of the Union's rights for the application and enforcement of international trade rule. *Official Journal of the European Union*, (L 49/1). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0167>
- European Parliament and Council (2022). Regulation (EU) 2022/1031 of the European Parliament and the Council of 23 June 2022 on the on the access of third-country economic operators, goods and services to the Union's public procurement and concession markets and procedures supporting negotiations on access of Union economic operators, goods and services to the public procurement and concession markets of third countries (International Procurement Instrument – IPI). *Official Journal of the European Union*, (L 173/1). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/1031/oj>
- Evenett, S., & Baldwin, R. (2020). *Revitalising Multilateralism: New Ideas for the New WTO Director General*. CEPR E-book.
- Evenett, S., & Fritz, J. (2021). *The 28th Global Trade Alert Report – Subsidies and Market Access: Towards an Inventory of Subsidies by China, the EU and the USA*. CEPR Press. <https://www.globaltradealert.org/reports/gta-28-report>
- Fajgelbaum, P. D., Goldberg, P. K., Kennedy, P. J., & Khandelwal, A. K. (2020). The Return to Protectionism. *Quarterly Journal of Economics*, 135(1), 1-55.
- Falk, M., & Wolfmayr, Y. (2010). The Extent, Characteristics and Impacts of FDI and Multinational Firm Activities: A Firm Level Analysis. *FIW-Studie*, (04).
- Falk, M., Falk, R., Wolfmayr, Y. (Coord.), Driffield, B. R., Hunya, N., Knell, M., Kowalewski, O., Napiorkowski, T., Radlo, M., Stöllinger, R., Temouri, Y., & Weresa, M. (2012). *FDI flows and impacts on the competitiveness of the EU industry*. Background Report to the European Competitiveness Report, carried out under the Framework Service Contract No ENTR/(2009/033. European Commission.
- Felbermayr, G. (2018). Was wissen wir über den Effekt von Investitionsschutz- und förderverträgen auf ausländische Direktinvestitionen?. *Ifo Schnelldienst*, (3), 17-24.
- Felbermayr, G. (2019). *25 Jahre WTO – Ursachen des Zerfalls und Reformvorschläge für die Zukunft*. Kiel Focus. <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-focus/2019/25-jahre-WTO-ursachen-des-zerfalls-und-reformvorschlaege-fuer-die-zukunft-0/>
- Felbermayr, G. (2020). Transatlantische Handelspolitik vor, während und nach Trump. *Wirtschaftsdienst*, 100(12).
- Felbermayr, G. (2022). *Europäische Handelspolitik in Diensten der Geopolitik? Anforderungen an neue Instrumente aus Sicht von Familienunternehmen*. Stiftung Familienunternehmen, München.
- Felbermayr, G., & Görg, H. (2020). Die Folgen von Covid-19 für die Globalisierung. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 21(3), 263-272.
- Felbermayr, G., & Jung, B. (2011). Sorting It Out: Technical Barriers to Trade & Industry Productivity. *Open Economies Review*, 22(1), 93-117.
- Felbermayr, G., & Peterson, S. (2020). *Economic assessment of Carbon Leakage and Carbon Border Adjustment*. Policy Department for External Relations Directorate General for External Policies of the Union. PE 603.501. European Parliament, Brüssel.
- Felbermayr, G., & Toubal, F. (2012). Revisiting the trade-migration nexus: Evidence from new OECD data. *World Development*, 40(5), 928-937.
- Felbermayr, G., Heid, B., Larch, M., & Yalcin, E. (2015a) Macroeconomic potentials of transatlantic free trade: a high resolution perspective for Europe and the world. *Economic Policy*, 30(83), 491-537.

- Felbermayr, G., Grossmann, V., & Kohler, W. (2015b). *Migration, international trade, and capital formation: Cause or effect?* In *Handbook of the economics of international migration*. Band 1. Elsevier, 913-1025.
- Felbermayr, G., Gröschl, J., & Jung B. (2017a). *Wohlfahrtseffekte der Handelsliberalisierung*. Studie im Auftrag des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- Felbermayr, G., Kimura, F., Okubo, T., Steininger, M., & Yalcin, E. (2017b). *On the Economics of an EU-Japan Free Trade Agreement*. GED Study. Bertelsmann Stiftung.
- Felbermayr, G., Engel, C., Gersbach, H., Hellwig, M., & Janeba, E. (2018). *Zur Notwendigkeit und Ausgestaltung von internationalen Investitionsförder- und schutzverträgen (IFV)*. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.
- Felbermayr, G., Fuest, C., Gersbach, H., Ritschl, A., Thum, M., & Braml, M. (2019a). *Hard Brexit ahead: Breaking the deadlock*. European Network for Economic and Fiscal Policy Research. *EconPol Policy Brief*, 12(2).
- Felbermayr, G., Kimura, F., Okubo, T., & Steininger, M. (2019b). *Quantifying the EU-Japan Economic Partnership Agreement*. *Journal of the Japanese and International Economies*, 51, 110-128.
- Felbermayr, G., Larch, M., Yotov, Y., & Yalcin, E. (2019c). *The World Trade Organization at 25. Assessing the Economic Value of the Rules Based Global Trading System*. Bertelsmann Stiftung.
- Felbermayr, G., Morgan, T. C., Syropoulos, C., & Yotov, Y. V. (2021a). *Understanding economic sanctions: Interdisciplinary perspectives on theory and evidence*. *European Economic Review*, 135(C).
- Felbermayr, G., Kamin, K., Chowdhry, S., Hinz, J., Jacobs, A., Kill, S., & Sandkamp, A. (2021b). *Perspektiven einer erfolgreichen europäischen Handelspolitik im Kontext geopolitischer Herausforderungen*. IfW Studie für das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort.
- Felbermayr, G., Bierbrauer, F., Ockenfels, A., Schmidt, K., & Südekum, J. (2021c). *Ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich als Baustein eines Klimaclubs*. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). Eigenverlag, Berlin.
- Felbermayr, G., Gröschl, J., & Heiland, I. (2022a). *Complex Europe: Quantifying the cost of disintegration*. *Journal of International Economics*, 138.
- Felbermayr, G., Mahlkow, H., & Sandkamp, A. N. (2022b). *Cutting through the value chain: The long-run effects of decoupling the East from the West*. *WIFO Working Papers*, (644).
- Financial Stability Board (2020). *Enhancing cross-border payments: stage 1 report to the G20*. Financial Stability Board.
- Flach, L. (2021). *Die EU braucht eine klare USA-China-Strategie*. *Wirtschaftsdienst*, 101(4), 238-239.
- Flores-Macías, G. A., & Kreps, S. E. (2013). *The Foreign Policy Consequences of Trade: China's Commercial Relations with Africa and Latin America, 1992-2006*. *The Journal of Politics*, 75(2), 357-371.
- FOEN – Federal Office for the Environment (2022). *Linking the Swiss and EU emissions trading systems*. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/en/home/themen/thema-klima/klimawandel-stoppen-und-folgen-meistern/schweizer-klimapolitik/emissionshandel/verknuepfung-der-emissionshandelssysteme-schweiz-eu.html>
- Fontagne, L., & Orefice, G. (2018). *Let's Try Next Door: Technical Barriers to Trade and Multi-destination Firms*. *European Economic Review*, 101(1), 643-663.
- Fontagne, L., Orefice, G., Piermartini, R., & Rocha, N. (2015). *Product Standards and Margins of Trade: Firm Level Evidence*. *Journal of International Economics*, 97(1), 29-44.
- Foster-McGregor, N., Pöschl, J., & Stehrer, R. (2017). *The importance of absorptive capacities: productivity effects of international R&D spillovers through intermediate inputs*. *Economics of Innovation and New Technology*, 26(8), 719-733.
- Francois, J., & Elsig, M. (2021). *Short overview of the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)*. European Union, Belgium.
- Friesenbichler, K. S., Hölzl, W., Köppl, A., & Meyer, B. (2021). *Investitionen in die Digitalisierung und Dekarbonisierung in Österreich. Treiber, Hemmnisse und wirtschaftspolitische Hebel*. WIFO, Wien.
- Furness, M., & Keijzer, N. (2022). *Europe's Global Gateway: A New Geostrategic Framework for Development Policy? die Briefing Paper*, (1)
- Geishecker, I., Görg, H., & Taglioni, D. (2009). *Characterising Euro Area Multinationals*. *The World Economy*, 32(1), 49-76.

- Gelpern, A., Horn, S., & Trebesch, Ch. (2021). How China Lends: A Rare Look into 100 Debt Contracts with Foreign Governments. *SSRN Electronic Journal*.
- Gertz, G. (2018). Commercial diplomacy and political risk. *International Studies Quarterly*, 62(1), 94-107.
- Ghods, M., Grübler, J., Reiter, O., & Stehrer, R. (2017). The Evolution of Non-Tariff Measures and their Diverse Effects on Trade. *wiiv Research Report*, (419).
- Giumelli, F., Hoffmann, F., & Książczaková, A. (2021). The When, What, Where and Why of European Union Sanctions. *European Security*, 30(1), 1-23.
- Golberg, E. (2019). Regulatory Cooperation—a Reality Check. *Harvard Kennedy School, M-RCBG Associate Working Paper Series*, (115).
- Goldbach, S., Nagengast, A. J., Steinmüller, E., & Wamser, G. (2019). The Effect of Investing Abroad on Investment at Home – On the Role of Technology, Tax Savings, and Internal Capital Markets. *Journal of International Economics*, 116(C), 58-73.
- Goldbeck, M., & Yalcin, E. (2018). The Rise of Non-Tariff Measures and Consequences for Global Trade. In Gnan, E., & Kronberger, R. *Schwerpunkt Außenwirtschaft 2017/2018, Protektionismus: Ursachen, Erscheinungsformen, ökonomische Effekte*. Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien.
- Gomes, P., & Librero-Cano, A. (2018). Evaluating three decades of the European Capital of Culture programme: A difference-in-differences approach. *Journal of Cultural Economics*, 42(1), 57-73.
- Grare, F., & Allard, P. (2021). *European trade and strategy in the Indo-Pacific: Why the EU should join the CPT*. European Council on Foreign Relations.
- Grauvogel, J., & von Soest, C. (2014). Claims to Legitimacy Count: Why Sanctions Fail to Instigate Democratization in Authoritarian Regimes. *European Journal of Political Research*, 53(4), 635-653.
- Gros, D. (2015). Completing the banking union: deposit insurance. *CEPS Policy Brief*, (335).
- Grossman, G., & Rossi-Hansberg, E. (2008). Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring. *American Economic Review*, 98(5), 1978-1997.
- Grübler, J., & Reiter, O. (2021). Characterising non-tariff trade policy. *Economic Analysis and Policy*, 71(C), 138-163.
- Grübler, J., & Stehrer, R. (2017). Die Relevanz von nicht-tarifären Maßnahmen für den Außenhandel. *FIW Policy Briefs*, (36).
- Grübler, J., Reiter, O., & Sinabell, F. (2020). EU und Mercosur – Auswirkungen eines Abbaus von Handelsschranken und Aspekte der Nachhaltigkeit. *WIFO-Monatsberichte*, 93(11), 845-858.
- Guadalupe, M., Kuzmina, O., & Thomas, C. (2012). Innovation and Foreign Ownership. *American Economic Review*, 102(7), 3594-3627.
- Häberli, C., Jansen, M., & Moneiro, J. A. (2012). Regional Trade Agreements and Domestic Labour Market Regulation. In Lippoldt, D. (Hrsg). *Policy Priorities for International Trade and Jobs*. OECD, Paris.
- Hammer, A., & Litvin, G. (2020). *How big is China's BRI-related OFDI spending & where is it going?* Executive Briefings on Trade. USITC.
- Haukes, J., & Knell, M. (2009). Embodied knowledge and sectoral linkages: An input-output approach to Embodied knowledge and sectoral linkages: An input-output approach to the interaction of high- and low-tech industries. *Research Policy*, 38(3), 459-469.
- Hayek, F. A. (1968). *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*. Tübingen.
- Head, K., & Mayer, T. (2014). Gravity equations: Workhorse, toolkit, and cookbook. *Handbook of International Economics*, 4, 131-195.
- Head, K., & Mayer, T. (2021). The United States of Europe: A Gravity Model Evaluation of the Four Freedoms. *Journal of Economic Perspectives*, 35(2), 23-48.
- Head, K., & Ries, J. (2010). Do trade missions increase trade?. *Canadian Journal of Economics*, 43(3), 754-777.
- Helble, M., Mann, C. L., & Wilson, J. S. (2012). Aid-for-trade facilitation. *Review of World Economics*, 148(2), 357-376.
- Helpman, E., Melitz, M., & Yeaple, S. (2004). Export versus FDI with Heterogenous Firms. *American Economic Review*, 94(1), 300-316.

- Herman, A. (2019). America Needs an Industrial Policy. *American Affairs Journal*, 3(4), 2-29.
- Hoekman, B. M. (2018). *Revitalizing multilateral governance at the world trade organization: report of the high-level board of experts on the future of global trade governance*. European University Institute.
- Hoekman, B. M., & Sabel, C. (2020). Open Plurilateral Agreements, Global Spillovers and the Multilateral Trading System. *Bertelsmann Stiftung Working Paper*, (03).
- Hoekman, B. M., Ferracane, M., & van der Marel, E. (2021). To Adequate or Not to Adequate: The Trade Effects of Data Protection. *EUI Working Paper*.
- Horn, H., & Sapir, A. (2019). *Border Carbon Tariffs: Giving Up on Trade to Save the Climate?*. Bruegel Blog, 29.August. <https://www.bruegel.org/2019/08/border-carbon-tariffs-giving-up-ontrade-to-save-the-climate/>
- Horn, S., Reinhart, C- M., & Trebesch, Ch. (2021). China's Overseas Lending. *Journal of International Economics*, 133(November).
- Hufbauer, G. C., Schott, J. J., Elliott, K. A., & Oegg, B. (2007). *Economic sanctions reconsidered*. Peterson Institute for International Economics.
- Hühne, Ph., Meyer, B., & Nunnenkamp, P. (2014). Who benefits from aid for trade? Comparing the effects on recipient versus donor exports. *The Journal of Development Studies*, 50(9), 1275-1288.
- Hühne, Ph., Meyer, B., Nunnenkamp, P., & Roy, M. (2015a). Democracies cooperate more: even where it threatens to bite?. *Applied Economics Letters*, 23(11), 812-815.
- Hühne, Ph., Meyer, B., & Nunnenkamp, P. (2015b). *Aid for trade: Assessing the effects on recipient exports of manufactures and primary commodities to donors and non-donors*. *Handbook on the Economics of Foreign Aid*. Edward Elgar Publishing, 141-161.
- IEA - International Energy Agency (2021). *World Energy Outlook 2021*. Paris.
- Ilankoon, I. M. S. K., Dushyantha, N. ., Mancheri, N., Edirisinghe, P. M., Neethling, S. J., Ratnayake, N. P., Rohitha, L. P. S., Dissanayake, D. M. D. O. K., Premasiri, H. M. R., Abeysinghe, A. M. K. B., Dharmaratne, P. G. R., & Batapola, N. M. (2022). Constraints to rare earth elements supply diversification: Evidence from an industry survey. *Journal of Cleaner Production*, 331. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2021.129932>
- IMF (2016). *World Economic Outlook, Subdued Demand: Symptoms and Remedies*. Washington.
- IMF (2022). *World Economic Outlook Database*. April 2022 Edition. Washington.
- ISDP – Institute for Security and Development Policy (2018). *Made in China 2025: Backgrounder*. June. <https://isdsp.eu/content/uploads/2018/06/Made-in-China-Backgrounder.pdf>
- IWF (2018). *A compass to prosperity. The next steps of Euro Area economic integration*. Rede von Christine Lagarde, Geschäftsführende Direktorin des IWF. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Janeba, E. (2019). Regulatory chill and the effect of investor state dispute settlements. *Review of International Economics*, 27(4), 1172-1198.
- Janger, J., Bärenthaler-Sieber, S., Wolfmayr, Y., & Kohl, A. (2018). *Evaluierung "go international". Update 2018*. WIFO, Wien.
- Janik, R. (2021). WTO 2.0: Rück- und Ausblick auf das multilaterale Welthandelssystem. *FIW Policy Briefs*, (51).
- Javorcik, B. (2004). Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms?. *American Economic Review*, 94(3), 605-627.
- Juncker, J.-C., Tust, D., Dijsselbloem, J., Draghi, M., & Schulz, M. (2015). *Completing Europe's Economic and Monetary Union*. Europäische Kommission.
- Kamin, K., Bernoth, K., Dombrowski, J., Felbermayr, G., Fratzscher, M., Hoffmann, M., Horn, S., Neuhoff, K., Poitiers, N. F., Rietth, M., Sandkamp, A., Weil, P., Wolf, G., & Zachmann, G. (2021). *Instruments of a strategic foreign economic policy*. Kiel Institute for the World Economy.
- Kekre, R., & Lenel, M. (2021). The Flight to Safety and International Risk Sharing. *NBER Working Papers*, (29238).
- Keller, W. (2002). Trade and the Transmission of Technology. *Journal of Economic Growth*, 7(1), 5-24.
- Kenen, P. B. (1969). The theory of optimum currency areas. An eclectic view. In Mundell, R.A., & Swoboda, A.K. (Hrsg.). *Monetary Problems of the International Economy*. Chicago University Press.

- Kenen, P. B. (2011). Currency internationalisation: an overview. *BIS Papers*, 61(1), 9-18.
- Kettner, C., & Feichtinger, G. (2021). Fit for 55? Das neue Klima- und Energiepaket der EU. *WIFO-Monatsberichte*, 94(9), 665-677.
- Kim, Y. R. (2019). Does Aid for Trade Diversify the Export Structure of Recipient Countries?. *The World Economy*, 42(9), 2684-2722.
- Kinzius, L., Sandkamp, A., & Yalcin, E. (2019). Trade protection and the role of non-tariff barriers. *Review of World Economics*, 155(4), 603-643.
- Kirilakha, A., Felbermayr, G., Syropoulos, C., Yalcin, E., & Yotov, Y. V. (2021). The Global Sanctions Data Base (GSDB): An Update that Includes the Years of the Trump Presidency. In Van Bergeijk, P. A. G. *Research Handbook on Economic Sanctions*. Edward Elgar Publishing, 62-106.
- Klein, M. (2020). WTO-Reform: Formale Regelgleichheit reicht nicht aus, alle Mitgliedsländer brauchen gleiche wirtschaftliche Chancen. *Wirtschaftsdienst*, 100(5), 315-320.
- Kletzan, D., & Köppl, A. (2004). Chancen für die österreichische Exportwirtschaft durch Klimaschutzprojekte. *WIFO-Monatsberichte*, 77(6), 501-511.
- Klien, M., Böheim, M., Firgo, M., Reinstaller, A., Reschenhofer, P., & Wolfmayr, Y. (2021). *Stärkung der Unabhängigkeit des Wirtschaftsstandortes Österreich bei kritischen Produkten*. WIFO, Wien.
- Kocherlakota, N. (1998). Money is memory. *Journal of Economic Theory*, 81(2), 232-251.
- Kohler, W., & Stähler, F. (2019). The economics of investor protection – ISDS versus national treatment. *Journal of International Economics*, 121(C).
- Kriwoluzky, A., & Kim, C. (2019). Public or private? The future of money. *Monetary Dialogue Papers*, (December).
- Krugman, P. (1984). The international role of the dollar: Theory and prospect. In Bilson, J. & Marston, R. (Hrsg.). *Exchange rate theory and practice*. Universität von Chicago, 261-278.
- Lamy, P. (2009). *Strengthening the WTO as the global trade body*. WTO, Genf.
- Lankester, T. (2013). *The politics and economics of Britain's foreign aid: the Pergau dam affair*. Routledge.
- Larch, M., Monteiro, J. A., Piermartini, R., & Yotov, Y. V. (2019). On the effects of GATT/WTO membership on trade: They are positive and large after all. *CEifo Working Paper*, (7721).
- Lechner, L. (2019). *The Trend to More and Stricter Non-Trade Issues in Preferential Trade Agreements*. Cambridge University Press.
- Lederman, D., Olarreaga, M., & Payton, L. (2010). Export promotion agencies: Do they work?. *Journal of Development Economics*, 91(2), 257-265.
- Lee, H. H., & Ries, J. (2016). Aid for trade and greenfield investment. *World Development*, 84(C), 206-218.
- Leonard, M., Pisani-Ferri, J., Shapiro, J., Tagliapietra, S., & Wolff, G. (2021). The Geopolitics of the European Green Deal. *Bruegel Policy Contribution*, (04/2021).
- Lien, D., & Lo, M. (2017). Economic impacts of cultural institutes. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 64(C), 12-21.
- Lien, D., Oh, C. H., & Selmier, W. T. (2012). Confucius institute effects on China's trade and FDI: Isn't it de-lightful when folks afar study Hanyu?. *International Review of Economics & Finance*, 21(1), 147-155.
- Limao, N. (2006). Preferential Trade Agreements as Stumbling Blocks for Multilateral Trade Liberalization: Evidence for the United States. *American Economic Review*, 96(3), 896-914.
- Lippert, B., von Ondarza, N., & Perthes, V. (2019). *Strategische Autonomie Europas. Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte*. Berlin.
- Maggiore, M. & Farhi, E. (2016). A model of the international monetary System. *NBER Working Paper*, (22295). <https://doi.org/10.3386/w22295>
- Marcu, A., Fernando López Hernández, J., Alberola, E., Fare, A., Qin, B., O'Neill, M., Schleicher, St., Caneill, J.-Y., Bonfiglio, E., & Vollmer, A. (2022). *2022 State of the EU ETS Report*. ERCST (European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition). <https://ercst.org/state-of-the-EU-ETS-report-2022>
- Mardell, J. (2021). Beijing's Foreign Policy Priorities. *Internationale Politik Quarterly*, 30. März.

- Markusen, J. R., & Maskus, K. E. (2002). Discriminating Among Alternative Theories of the Multinational Enterprise. *Review of International Economics*, 10(4), 694-707.
- Martincus, C. V., & Carballo, J. (2010). Beyond the average effects: The distributional impacts of export promotion programs in developing countries. *Journal of Development Economics*, 92(2), 201-214.
- Martincus, C. V., Carballo, J., & Gallo, A. (2011). The impact of export promotion institutions on trade: Is it the intensive or the extensive margin?. *Applied Economics Letters*, 18(2), 127-132.
- Matthes, J. (2021). How to Unlock the WTO Blockage and Why China Holds the Key. *CESifo Forum*, 22(2), 17-21.
- Mayer, T., & Ottaviano, G. I. P. (2007). The Happy Few: The Internationalization of European Firms. New Facts Based on Firm-Level Evidence. *Bruegel Blueprint*, (3).
- Mayer, T., Vicard, V., & Zignago, S. (2019). The cost of non-Europe, revisited. *Economic Policy*, 34(98), 145-199.
- McKinnon, R. (1963). Optimum currency areas. *American Economic Review*, 53(4), 717-724.
- Meinhart, B., Gabelberger, F., Sinabell, F., & Streicher, G. (2022). *Transformation und "Just Transition" in Österreich*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie. WIFO, Wien.
- Meyer, B., & Reinstaller, A. (2022). Doing Well by Doing Good. Verantwortungsvolles Unternehmertum als Wettbewerbsvorteil österreichischer Unternehmen. *FIW-Research Reports*, (04).
- Mildner, A., Tepper, K., & von Unger, E. (2020). WTO – die Hüterin des Welthandels in der Krise. *Wirtschaftsdienst*, 100(5), 332-337.
- Mildner, St.-A. (2021). We Are Back – Kurskorrektur in der US-Handelspolitik in Sicht?. *ifo Schnelldienst*, 74(1), 6-10.
- Miroudot, S. (2020). Resilience versus robustness in global value chains: Some policy implications. In Baldwin, R., Evenett, S. (eds). *COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work*. London, CEPR Press.
- Monteagudo, J., Rutkowski, A., & Lorenzani, D. (2012). The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation. *European Economy Economic Papers*, (456).
- Moons, S. J., & Bergeijk, P. A. (2017). Does economic diplomacy work? A meta-analysis of its impact on trade and investment. *The World Economy*, 40(2), 336-368.
- Moore, M. O., & Zanardi, M. (2011). Trade Liberalization and Antidumping: Is There a Substitution Effect?. *Review of Development Economics*, 15(4), 601-619.
- Morisset, J. (2003). *Does a country need a promotion agency to attract foreign direct investment?: A small analytical model applied to 58 countries (Bd. 3028)*. World Bank Publications.
- Mundell, R. (1961). A theory of optimum currency areas. *American Economic Review*, 51(4), 657-665.
- Muñoz, P., & Steininger, K. (2010). Austria's CO2 responsibility and the carbon content of its international trade. *Ecological Economics* 69(19), 2003-2019.
- Mustilli, F., & Pelkmans, J. (2013). Access Barriers to Services Markets: Mapping, tracing, understanding and measuring. *CEPS Special Report*, (77).
- Naughton, B. (2021). *The Rise of China's Industrial Policy 1978-2020*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, Ciudad Universitaria, México City.
- Newman, A. L., & Posner, E. (2015). Putting the EU in its place: policy strategies and the global regulatory context. *Journal of European Public Policy*, 22(9), 1316-1335.
- Nitsch, V. (2007). State visits and international trade. *World Economy*, 30(12), 1797-1816.
- Nordhaus, W. (2015). Climate Clubs: Overcoming Free-Riding in International Climate Policy. *American Economic Review*, 105(4), 1339-1370.
- Nyberg-Sørensen, N., Hear, N. V., & Engberg-Pedersen, P. (2002). The migration–development nexus evidence and policy options state-of-the-art overview. *International migration*, 40(5), 3-47.
- Oberhofer, H. (2019). Die Handelseffekte der österreichischen EU-Mitgliedschaft 25 Jahre nach der Volksabstimmung. *FIW-Research Reports*, (April).
- Oberhofer, H., Pfaffermayr, M., & Wolfmayr, Y. (2021). *Die Auswirkungen des Brexit auf Österreichs Wirtschaft*. WIFO-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, Wien.

- OECD (2022). *Development Co-operation Profiles. Austria*. OECD Publishing, Paris.
- OeNB – Oesterreichische Nationalbank (2022). *Fakten zu Österreich und seinen Banken*. Oesterreichische Nationalbank Eurosystem.
- Olsen, K. B. (2020). Diplomats, domestic agency and the implementation of sanctions: The MFAs of France and Germany in the age of geoeconomic diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(1–2), 126-154.
- Orefice, G. (2017). Non-tariff Measures, Specific Trade Concerns and Tariff Reduction. *The World Economy*, 40(9), 1807-1835.
- Ossa, R. (2015). Why trade matters after all. *Journal of International Economics*, 97(2), 266-277.
- Palacio, A., & Tagliapietra, S. (2021). *A transatlantic climate alliance*. Bruegel-Blogs. 4. Juni.
- Pape, R. A. (1997). Why economic sanctions do not work. *International Security*, 22(2), 90-136.
- Pape, R. A. (1998). Why economic sanctions still do not work. *International Security*, 23(1), 66-77.
- Pekanov, A. (2019). *Policy Brief: Past and Present of EMU Reform. Reforming the Euro Area – The Road Not (Yet) Taken*. WIFO, Wien.
- Pekanov, A. (2021). Europäische Wirtschaftspolitik in der COVID-19-Krise. Zwischen Rettungspaketen und Maßnahmen zur Konjunkturbelebung. *WIFO-Monatsberichte*, 94(3), 193-203.
- Peneder M. (2017). Competitiveness and Industrial Policy: From Rationalities of Failure Towards the Ability to Evolve. *Cambridge Journal of Economics*, 41(3), 829-858.
- Peneder, M., & Polt, W. (2020). *Important Projects of Common European Interest (IPCEI) als Instrument einer neuen europäischen Industrie- und Innovationspolitik*. Inputpapier für das Projekt "Neue Industrie-, Innovations- und Technologiepolitik" im Auftrag des Rates für Forschung und Technologieentwicklung (RFTE), Wien.
- Peneder, M., Polt, W., & Prem, E. (2021). *Neue europäische Industrie-, Innovations- und Technologiepolitik (NIIT). Eine Diskussion zentraler Aspekte mit Blick auf Österreich*. Studie im Auftrag des Rates für Forschung und Technologieentwicklung (RFTE), Wien.
- Petri, P., & Plummer, M. (2020). *East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID-19, and East Asia's New Trade Blocs*. Peterson Institute for International Economics.
- Pisani-Ferry, J. (2022). *The economic policy consequences of the war*. Bruegel Blog Post, 8. März. <https://www.bruegel.org/blog-post/economic-policy-consequences-war>
- Pisani-Ferry, J., Röttgen, N., Sapir, A., Tucker, P., & Wolff, G. (2016). *Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership*. Bruegel.
- Pisch, F. (2020). *Just-in-time supply chains after the Covid-19 crisis*. VoxEU.org, 30. Juni.
- Poitiers, N., & Weil, P. (2022). *Opaque and ill-defined: the problems with Europe's IPCEI subsidy framework*. Bruegel Blog, 26. Jänner.
- Poitiers, N., Tagliapietra, S., Wolff, G., & Zachmann, G. (2022). *The Kremlin's Gas Wars. How Europe Can Protect Itself From Russian Blackmail*. *Foreign Affairs*, 27. Februar.
- Polt, W., Peneder, M., & Prem, E. (2021). *Neue europäische Industrie-, Innovations- und Technologiepolitik (NIIT). Eine Diskussion zentraler Aspekte mit Blick auf Österreich*. [https://www.rat-fte.at/files/rat-fte-pdf/publikationen/2021/2106\\_Endbericht%20NIIT.pdf](https://www.rat-fte.at/files/rat-fte-pdf/publikationen/2021/2106_Endbericht%20NIIT.pdf)
- Reinstaller, A., Christen, E., Oberhofer, H., & Reschenhofer, P. (2016). *Eine Analyse der Wettbewerbsfähigkeit Österreichs im bilateralen Handel mit den USA (TTIP)*. WIFO, Wien.
- Reiter, L., & Bellak, C. (2020). Effects of BITs on FDI: The Role of Publication Bias. In Chaisse, J., Choukroune, L., & Jusoh, S. (eds.). *Handbook of International Investment Law and Policy*. Singapore, Springer.
- Reiter, O., & Stehrer, R. (2022). *Instrumente der Handelspolitik*. Außenwirtschafts-Curriculum 2022. Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, Verwaltungsakademie des Bundes, FIW.
- Renda, A. (2022). *Beyond the Brussels Effect. Leveraging digital regulation for strategic autonomy*. *FEPS Policy Brief*, (March).
- Rose, A. K. (2004). Do We Really Know That the WTO Increases Trade?. *American Economic Review*, 94(1), 98-114.
- Rose, A. K. (2007). The foreign service and foreign trade: Embassies as export promotion. *World Economy*, 30(1), 22-38.

- Rose, A. K., & Spiegel, M. M. (2011). The olympic effect. *The Economic Journal*, 121(553), 652-677.
- Rubio, M. (2019). *2025 and the Future of American industry*. U.S. Senate Committee on Small Business & Entrepreneurship. [https://www.rubio.senate.gov/public/\\_cache/files/0acec42a-d4a8-43bd-8608-a3482371f494/262B39A37119D9DCFE023B907F54BF03.02.12.19-final-sbc-project-mic-2025-report.pdf](https://www.rubio.senate.gov/public/_cache/files/0acec42a-d4a8-43bd-8608-a3482371f494/262B39A37119D9DCFE023B907F54BF03.02.12.19-final-sbc-project-mic-2025-report.pdf)
- Russell, M. (2021). *Global human rights sanctions-Mapping Magnitsky laws: The US, Canadian, UK and EU approach*. European Parliamentary Research Service, November.
- Sachs, A., Funke, C., Kreuzer, Ph., & Weiss, J. (2020). *Globalisierungsreport 2020. Wer profitiert am stärksten von der Globalisierung?*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Santamaría, M. A., Ventura, J., & Yeşilbayraktar, U. (2020). Borders within Europe. *NBER Working Paper*, (28301).
- Sapir, A., Veron, N., & Wolff, G. (2018). Making a reality of Europe's Capital Markets Union. *Bruegel Policy Contribution*, (7). <https://www.bruegel.org/policy-brief/making-reality-europes-capital-markets-union>
- Schmucker, C. (2020). Das wichtigste Feld für die transatlantische Handelspolitik ist die Reform der WTO. In Schwarzer, D., & Braml, J. (2020). *US Wahl 2020 – Neustart für das transatlantische Verhältnis*. DGAP Analyse, (8).
- Schnabel, I., & Véron, N. (2019). Breaking the stalemate on European deposit insurance. In Pisani-Ferry, J., & Zetelmeyer, J. (Hrsg.): *Risk sharing plus market discipline. A new paradigm for Euro Area reform? A debate*. CEPR Press, 18-24
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper-Row, New York.
- Schwarz, A. (2021). *Reform of the EU own resources*. Policy Department for Budgetary Affairs Directorate-General for Internal Policies. European Parliament, Brüssel.
- Sinabell, F., Bärenthaler-Sieber, S., Böheim, M., Christen, E., Feichtinger, G., & Sommer, M. (2022). *Green Deal und Transformation durch Innovation. Eine volkswirtschaftliche Analyse der chemischen Industrie in Österreich*. WIFO, Wien. <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/67003>
- Sinabell, F., Grübler, J. & Reiter, O. (2020). *Implication of the EU-Mercosur Association Agreement for Austria - A Preliminary Assessment*. Studie des WIFO und wiw im Auftrag des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaft. [https://www.fiw.ac.at/fileadmin/Documents/Publikationen/\\_\\_\\_\\_Studien\\_2020/FIW\\_Research\\_Report\\_Implications\\_of\\_the\\_EU\\_Mercosur\\_Association\\_Agreement.pdf](https://www.fiw.ac.at/fileadmin/Documents/Publikationen/____Studien_2020/FIW_Research_Report_Implications_of_the_EU_Mercosur_Association_Agreement.pdf)
- Singh, H. V. (2018). Trade-policy Reform in India Since 1991. In Mohan, R. (Ed.). *India Transformed: Twenty-Five Years of Economic Reforms*. Washington D.C., USA, Brookings Institution Press.
- Skjærseth, J. B. (2021). Towards a European Green Deal: The evolution of EU climate and energy policy mixes. *International Environmental Agreements. Politics, Law and Economics*, 21(1), 25-41. <https://doi.org/10.1007/s10784-021-09529-4>
- Smaghi, L. B. (2011). *The Triffin dilemma revisited*. Konferenz über das internationale Währungssystem, 3. Oktober, Brüssel. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp111003.en.html>
- Sokolova, M. V., & DiCaprio, A. (2018). Agree to Disagree: The Spillover of Trade Policy into United Nations General Assembly Voting. *UNCTAD Research Paper*, (28).
- Song, W. (2010). Impacts of Olympics on exports and tourism. *Journal of Economic Development*, 35(4), 93.
- Springford, J. (2022). *What can we know about the cost of Brexit so far*. Centre for European Reform, June. <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2022/cost-brexit-so-far>
- Stehrer, R., & Dachs, B. (2022). Ein Überblick über Charakteristika und Dynamik exportierender Unternehmen in Österreich. *FIW-Research Reports*, (02).
- Stiglitz, J. E. (2017). Overcoming the Copenhagen Failure with Flexible Commitments. In Cramton, P., MacKay, D. J. C., Ockenfels, A., & Stoft, S. (Hrsg.) *Global Carbon Pricing: The Path to Climate Cooperation*. MIT Press.
- Tagliapietra, S. (2021). *The Global Gateway: a real step towards a stronger Europe in the world?*. Bruegel Blog Post, 7. Dezember.
- Tan-Mullins, M., Mohan, G., & Power, M. (2010). Redefining Aid in the China-Africa Context. *Development and Change*, 41(5), 857-881.
- Tirole, J. (2015). Country solidarity in sovereign crises. *American Economic Review*, 105(8), 2333-2363.

- Titievskaia, J. (2018). *United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA): Potential Impact on EU Companies*. European Parliamentary Research Service, December.
- Triffin, R. (1960). *Gold and the dollar crisis*. Yale University Press.
- Uhde, H. (2022). *How to ramp up Hydrogen under the new REPowerEU targets*. energypost.eu, 5. September. [https://energypost.eu/how-to-ramp-up-hydrogen-under-the-new-repowerEU-targets/?utm\\_campaign=share-aholic&utm\\_medium=twitter&utm\\_source=socialnetwork](https://energypost.eu/how-to-ramp-up-hydrogen-under-the-new-repowerEU-targets/?utm_campaign=share-aholic&utm_medium=twitter&utm_source=socialnetwork)
- Umweltbundesamt (2020). *Szenario WAM-NEKP Evaluierung*. <https://www.umweltbundesamt.at/energie/energieszenarien/energieszenarien2019>
- Umweltbundesamt (2022). *Austria's Annual Greenhouse Gas Inventory 1990–2020. Submission under Regulation (EU) No 525/2013*. Selbstverlag, Wien.
- UNCTAD (2020). *RCER Agreement a potential boost for investment in sustainable post-COVID recovery*. *Investment Trends Monitor*, (37).
- UNCTAD (2022). *World Investment Report 2022 - International Tax Reforms and sustainable investment*. United Nations Publications, New York, USA.
- UNHCR (2017). *Global Trends. Forced displacement in 2016*. UNHCR – The UN Refugee Agency, Geneva Switzerland. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34http://global-trends-forced-displacement-2016.html>
- Visser, R. (2019). The effect of diplomatic representation on trade: A panel data analysis. *The World Economy*, 42(1), 197-225.
- von Lüpke, H., Marchewith, C., Neuhoff, K., Aebischer, Ch., & Kröger, M. (2022). Klimakooperation mit Schwellenländern vertiefen: CO<sub>2</sub>-Differenzverträge leisten wichtigen Beitrag. *DIW Wochenbericht*, (38), 488-493.
- Voncken, J. H. L. (2016). *The Rare Earth Elements: An Introduction*. 1st ed. 2016 Edition. Springer.
- Voßschmidt, S., & Karsten, A. (2019). *Resilienz und Kritische Infrastrukturen: Aufrechterhaltung von Versorgungsstrukturen im Krisenfall*. Stuttgart.
- Wade, R. H. (2014). The paradox of US industrial policy: The developmental state in disguise. In Salazar-Xirinachs, J. M., Nübler, I., & Kozul-Wright, R. (eds). *Transforming Economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development*. International Labour Organization, Genf.
- Warren, E. (2019). *Defend & create American jobs*. <https://medium.com/@teamwarren/a-plan-for-economicpatriotism-13b879f4cfc7>
- Weiss, S., & Grieveson, R. (2020). *Pushing on a string? An evaluation of regional economic cooperation in the Western Balkans*. Bertelsman Stiftung und wiw.
- Weiß, W. (2016). *Verfassungsprobleme des Abschlusses und der vorläufigen Anwendung des CETA Freihandelsabkommens mit Kanada*. Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages am 5. September 2016.
- Weyerstraß, K., Auel, K., Braun, R., König, T., Pacher, L., Latzenhofer, M., & Rhomberg, W. (2021). *Globalisation – Quo Vadis? Economic, supply and technological sovereignty*. Final Report. Research Report, IHS.
- Wieser, T., Alonso, J.-A., Barbut, M., Berglöf, E., Jacek, D., Kleiterp, N., Kloppenburg, N., Passacantando, F., & Ulbaek, S. (2019). *Europe in the World. The Future of the European Financial Architecture for Development*. An independent report by the High-Level Group of Wise Persons on the European financial architecture for development. Brussels.
- Wolff, G. (2021). Aktionsplan Wirtschaft und Außenpolitik – Wie Deutschland seine Wirtschaft stärken und die Globalisierung gestalten kann. In Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP). *Smarte Souveränität. 10 Aktionspläne für die neue Bundesregierung, Ideenwerkstatt deutsche Außenpolitik*. *DGAP Bericht*, (16).
- Wolfmayr, Y. (2019). Untapped trade and welfare potentials of the European Single Market for goods. *WIFO-Monatsberichte*, 92(12), 891-906.
- Wolfmayr, Y., & Pfaffermayr, M. (2022). *The EU Services Directive: Untapped Potentials of Trade in Services*. WIFO, Wien.
- Wolfmayr, Y., Christen, E., & Pfaffermayr, M. (2013). Pattern, Determinants and Dynamics of Austrian Service Exports – A Firm-level Analysis. *FIW Research Report*, (05).
- Wolfmayr, Y., Christen, E., Friesenbichler, K. S., Streicher, G., & Url, Th. (2018). *Soft Loans als Instrument der Ausfuhrförderung und der Entwicklungszusammenarbeit*. WIFO, Wien.

- Wolfmayr, Y., Friesenbichler, K. S., Oberhofer, H., Pfaffermayr, M., Siedschlag, I., Di Ubaldo, M., Koecklin, M. T., & Yan, W. (2019). *The Performance of the Single Market for Goods After 25 Years*. Study carried out within the Framework Service Contract 'Studies in the Area of European Competitiveness' (ENTR/300/PP/2013/FC-WIFO), Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs Directorate A — Competitiveness and European Semester.
- WTO (2020). *World Tariff Profiles*. Genf.
- WTO (2021). *Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions (TESSD) - Ministerial statement on trade and environmental sustainability*. WT/MIN(21)/6/Rev.1. 3. Dezember. [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S006.aspx?Query=@Symbol=%20\(%22wt/min\(21\)/6\\*%22\)&Language=ENGLISH&Context=FormerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=@Symbol=%20(%22wt/min(21)/6*%22)&Language=ENGLISH&Context=FormerScriptedSearch&languageUIChanged=true#)
- Yakop, M., & Bergeijk, P. A. (2011). Economic diplomacy, trade and developing countries. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 4(2), 253-267.
- Yalcin, E., & Felbermayr, G. (2021) *The EU-Turkey Customs Union and trade relations: What options for the future?*. European Parliament In-Depth Analysis requested by the INTA committee, (PE 653.640).
- Yalcin, E., Kinzius, L., & Felbermayr, G. (2017). *Hidden Protectionism: Non-Tariff Barriers and Implications for International Trade*. Studie des ifo Instituts für die Bertelsmann Stiftung.
- Yildirim, A., Basedow, R., Fiorini, M., & Hoekman, B. (2020). EU Trade and Non-trade Objectives: New Survey Evidence on Policy Design and Effectiveness. *Journal of Common Market Studies*, 59(3), 556-568.
- Young, A. R., & Peterson, J. (2006). The EU and the new trade politics. *Journal of European Public Policy*, 13(6), 795-814.
- Zenglein, M. J. (2020). *Mapping and Recalibrating Europe's Economic Interdependence with China*. China Monitor. Mercator Institute for China Studies, Berlin.