

Krieg mit anderen Mitteln

Gabriel Felbermayr

Krieg mit anderen Mitteln

Staaten haben schon immer wirtschaftspolitische Instrumente wie Importzölle, Steuern, Sanktionen oder ordnungspolitische Mittel eingesetzt, um geopolitische Ziele zu erreichen, aber diese Praxis hat mit dem Wiederaufleben internationaler Macht rivalitäten deutlich zugenommen. Länder wie Österreich und politische Allianzen wie die EU müssen sich dieser neuen Realität stellen und ihre eigenen geoökonomischen Instrumente schärfen. Dazu ist es wichtig, die wirtschaftlichen Mechanismen zu verstehen und über bestmögliche Informationen über binnen- und außenwirtschaftliche Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten zu verfügen. Das wichtigste Instrument für die europäischen Länder ist der EU-Binnenmarkt, dessen Tiefe und Dynamik ein defensives und offensives Druckmittel im Umgang mit ausländischen Mächten darstellen. Dieser Beitrag fasst die wichtigsten Ergebnisse einer großen WIFO-Studie zusammen, die den politischen Entscheidungsträgern als Orientierungshilfe dienen soll.

JEL-Codes: L50, L60 • **Keywords:** Wirtschaftliche Entwicklung, Industriepolitik

Der vorliegende Beitrag beruht auf einer Studie des WIFO im Auftrag des Bundeskanzleramtes: Gabriel Felbermayr, Yvonne Wolfmayr, Susanne Bärenthaler-Sieber, Michael Böheim, Elisabeth Christen, Klaus Friesenbichler, Bettina Meinhart, Birgit Meyer, Atanas Pekanov, Franz Sinabell, Strategische Außenwirtschaftspolitik 2030 – Wie kann Österreich Geoökonomie-Konzepte nützen? (Oktober 2022, 249 Seiten, 70 €, kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/69805>). • Eine leicht adaptierte Version wird publiziert in Wirtschaftsdienst, 2023, 103(13).

Begutachtung: Hans Pitlik • **Wissenschaftliche Assistenz:** Irene Langer (irene.langer@wifo.ac.at) • Abgeschlossen am 16. 2. 2023

Kontakt: Gabriel Felbermayr (gabriel.felbermayr@wifo.ac.at)

Seit Staaten um Macht streiten, setzen sie neben militärischen auch wirtschaftliche Mittel ein. Diese handelspolitischen Maßnahmen für geopolitische Zwecke werden im Folgenden diskutiert. Auf Grundlage von Russlands Angriffskrieg lassen sich für den Westen Eingriffe in den Freihandel begründen. Unternehmen internalisieren machtpolitische Auswirkungen nicht, sodass Staaten diese sicherheitspolitischen Externalitäten reduzieren sollten.

Die moderne Welt ist stark mit eng geknüpften globalen Wertschöpfungsketten wirtschaftlich verflochten. Und die globalen öffentlichen Güter, deren Bereitstellung durch fehlende Kooperation gefährdet wird, sind vielfältig: die Bekämpfung des globalen Klimawandels, die Bewahrung der Biodiversität, der Schutz der Meere, die Governance des weltweiten Internets oder die Eindämmung des Terrorismus. Außerdem kommt die

War by Other Means

Countries have always used economic policy tools such as import duties, taxes, sanctions, or regulatory instruments to achieve geopolitical objectives, but the practice has become much more widespread with the re-emergence of international power rivalries. Countries such as Austria and political alliances such as the EU must embrace this new reality and sharpen their own geo-economic instruments. To do so, it is important to understand the economic mechanisms at play and to have the best possible information about domestic and foreign economic dependencies and vulnerabilities. The single most important instrument for European countries is the EU single market whose depth and dynamism offer defensive and offensive leverage in dealing with foreign powers. This article summarises the main findings of a large WIFO study that is meant to provide guidance to policy practitioners.

Welt aus einer außergewöhnlichen Phase, in der machtpolitische Interessen der Mehrheit des wirtschaftlichen Wohlstands untergeordnet schienen. Nach dem Ende des Kommunismus in Europa schien das Ringen der Mächte zugunsten der demokratischen Marktwirtschaften des Westens entschieden. Fukuyama (1992) sprach im Titel seines berühmten Buches vom Ende der Geschichte. 30 Jahre später, mit dem Einmarsch Russlands in der Ukraine im Februar 2022, ist diese wohl endgültig widerlegt. Aber schon ein gutes Jahrzehnt davor, als das staatskapitalistische, autokratische China ganz im Gegensatz zum Westen ohne große Schrammen durch die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise von 2008/09 kam, ist der Systemwettbewerb mit aller Macht zurückgekehrt. Er wird militärisch, aber auch mithilfe ökonomischer Instrumente betrieben.

Die Geoökonomik befasst sich mit dem Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente zu machtpolitischen Zwecken.

Beschränkungen des internationalen Handels aus sicherheitspolitischen Gründen sind durch die WTO gedeckt.

Wie moderne Wirtschaftskriege vorbereitet und gewonnen werden können, haben Blackwill und Harris (2016) in ihrem Buch "War by Other Means" beschrieben. Drezner et al. (2021) erörtern detailreich, wie Staaten ihre wirtschaftliche Interdependenz in Wertschöpfungsnetzwerken für geostrategische Zwecke nutzen oder missbrauchen können. Das Sommerheft 2022 von "Finance und Development", des Magazins des Internationalen Währungsfonds, widmet sich der Wiederverkehr der Geoökonomik (geoeconomics) –

1. Sicherheitspolitische Externalität

Wie alt das Nachdenken über Geoökonomik ist, lässt sich anhand von Adam Smiths "Wealth of Nations" aus dem Jahr 1776 gut nachvollziehen (Smith, 1776). Bekanntlich zeigt Smith dort einerseits eindrücklich, wie Arbeitsteilung – innerhalb und zwischen Nationen – den Wohlstand so steigern kann, dass alle Beteiligten bessergestellt werden. Er warnt vor Protektionismus und dem Versuch, Handelspartner durch "Beggartthy-Neighbour"-Politiken auszubeuten. Gleichwohl ist ihm bewusst, dass Arbeitsteilung auch Abhängigkeiten schafft, die opportunistisch ausgenutzt werden können. Dies illustriert er am Beispiel des Wettstreits zwischen England und Holland, und schreibt ". . . defence, however, is of much more importance than opulence" (Buch IV, Kapitel II). Aus sicherheitspolitischen Gründen kann daher die Beschränkung des Außenhandels erforderlich sein. Die "Navigation Acts", die holländischen Schiffen den Zugang zu englischen Häfen verwehrten, hält er daher für ". . . perhaps, the wisest of all commercial regulations of England". Politikwissenschaftler:innen ist dieser Teil von Smiths Opus Magnum wohlbekannt; Ökonom:innen, jedenfalls solche, die zwischen 1990 und 2010 ihr Handwerk erlernten, haben ihn allerdings oftmals aus den Augen verloren.

Dass sicherheitspolitische Einschränkungen des Handels legitim sein können, ist auch im "General Agreement on Tariffs and Trade" (GATT) und mithin in den Bestimmungen zur Welthandelsorganisation (WTO) angelegt. Artikel XXI des GATT sieht Ausnahmen vor, sofern es die nationale Sicherheit erfordert. In den letzten Jahren wurde von dieser Bestimmung Gebrauch gemacht, nachdem sie lange Jahre eher tabuisiert worden war – aus gutem Grund, denn es ist das Recht jedes souveränen Staates, selbst zu definieren, was die nationale Sicherheit bedroht. So ist der Artikel XXI nur schwer vor den Gerichten der WTO zu verhandeln (was allerdings gleichwohl geschieht). Der berühmteste Fall ist jener der USA unter Präsident Trump, die 2018 mit dem Hinweis auf nationale Sicherheitsbedenken begonnen haben, Zusatzzölle auf Stahl- und Aluminiumimporte zu erheben.

dem Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente für machtpolitische Ziele. Dies sind nur einige Beispiele einer in der letzten Zeit rasch wachsenden Literatur. Außenhandelspolitik muss vor dem Hintergrund veränderter Bedingungen grundlegend und in vielerlei Hinsicht neu gedacht werden (siehe ausführlich dazu Braml und Felbermayr, 2022). Hier soll vor allem die Nutzung von handelspolitischen Instrumenten für geopolitische Zwecke erörtert werden.

Die Welthandelsordnung hat mit Fragen der nationalen Sicherheit inhärente Schwierigkeiten, ist sie doch für das Erreichen von reziproken Wohlfahrtsgewinnen in einem Kontext von Positivsummenspielen geschaffen worden. Mit der Nullsummenspiellogik internationaler Rivalitäten kann sie nicht umgehen; dafür fehlen ihr die Instrumente. Vor allem sind die erlaubten Reaktionen auf Regelverstöße der Handelspartner bloß auf den Ersatz des entstandenen wirtschaftlichen Schadens ausgerichtet und nicht auf Bestrafung – die Rede von "Strafzöllen" ist daher eigentlich fehl am Platz. Der Artikel XXI des GATT lässt sich wohlfahrtsökonomisch begründen. Wenn Unternehmen darüber entscheiden, woher sie Vorprodukte oder Handelsware beziehen und wohin sie liefern, ignorieren sie regelmäßig, dass ihre Handlungen außenpolitische Auswirkungen haben können. Das ist meist völlig rational, denn selbst große Unternehmen sind zu klein, als dass ihr einzelwirtschaftliches Verhalten die machtpolitische Balance verändern würde. In der Summe aller Entscheidungen entstehen aber womöglich Ergebnisse, die dem Gemeinwohl abträglich sind, weil sie etwa eine exzessive Konzentration auf wenige Lieferanten oder Lieferländer hervorbringen. Damit läuft ein Land Gefahr, von einem Handelspartner, der die wirtschaftlichen Abhängigkeiten opportunistisch nutzt, politisch erpresst zu werden – die strategische Autonomie des Inlandes ist mithin bedroht. Das Negieren machtpolitischer Konsequenzen ist auf einzelwirtschaftlicher Ebene rational, auf kollektiver Ebene aber irrational. Man kann hier von einer sicherheitspolitischen Externalität sprechen. Damit ist staatliches Eingreifen zu rechtfertigen. Der deutsche Wirtschaftsminister Peter Altmaier hat 2019 in seiner Nationalen Industriestrategie ganz ähnlich argumentiert (Altmaier, 2019).

Dazu kommt, dass Unternehmen oft rational erwarten können, dass der Staat hilft, wenn Lieferungen aus dem Ausland ausbleiben. Daher stehen sie stets in Versuchung, zu viel zu riskieren und ihre Beschaffungs- und Absatzstrategien auf eine zu kleine Zahl von Ländern zu konzentrieren, wenn dadurch Kosten gespart werden. Hier handelt es sich

um einen Fall von moralischem Risiko (Moral Hazard), dessen Eindämmung ebenfalls staatliche Eingriffe erfordern kann. Die Frage ist nun, welche effizienten und effektiven Instrumente zur Verfügung stehen und verwendet werden sollten. Dies ist gegenwärtig Gegenstand einer hitzigen Debatte. Klar ist, dass es bereits ein außenhandelspolitisches Instrumentarium gibt. Oft ist dieses allerdings nicht sehr zielgenau, z. B. wenn die Meistbegünstigungsklausel des Handelsrechts die Anwendung einer Maßnahme auf alle Handelspartner erzwingt. Zielgerichteter, aber auch spezieller sind beispielsweise Antidumping-Zölle, die verhindern sollen, dass ein

ausländischer Anbieter mit Kampfpreisen eine Monopolstellung im Inland erreicht, um dieses dann politisch oder wirtschaftlich ausbeuten zu können. Allgemein geht es um ordnungspolitische Rahmenbedingungen, die die sicherheitspolitische Externalität und das moralische Risiko direkt adressieren können. Das sind Anreize zur Diversifizierung von Beschaffungs- und Absatzmärkten, etwa durch das Abschließen von Freihandelsabkommen. Wo nur sehr wenige Beschaffungsquellen existieren, sind die Förderung von Forschung an Substitutionsprodukten und gegebenenfalls auch die Anlage staatlicher strategischer Reserven sinnvoll.

2. Gefährliche Abhängigkeiten überall?

Es ist überraschend schwierig, gefährliche Abhängigkeiten genau zu identifizieren, denn dafür fehlen in der Regel die erforderlichen Daten. Aber einige Beobachtungen lassen sich dennoch machen. Zum einen ist zentral, alle wirtschaftlichen Interdependenzen in den Blick zu nehmen und nicht nur auf Güter – z. B. Stahl und Aluminium, Batterien, Chips, pharmazeutische Produkte – abzustellen. Auch bei verschiedenen Dienstleistungen – von Betriebssystemen bis hin zu Finanzdienstleistungen – können hohe Abhängigkeiten existieren. Außerdem sollte man nicht nur auf den internationalen Handel blicken, sondern auch die Aktivitäten von ausländischen Unternehmen im Inland und von heimischen Unternehmen im Ausland betrachten. Und schließlich sind Abhängigkeiten auch im Bereich immaterieller Wirtschaftsgüter, etwa bei der Nutzung ausländischer Patente, zu finden.

Deutschland ist Teil des hochintegrierten EU-Binnenmarkts. Deutsche Wertschöpfung findet sich in Exporten anderer EU-Länder, und Importe aus den Nachbarländern stecken in deutschen Exporten nach Übersee. In welchem EU-Land Importe oder Exporte aus Extra-EU-Ländern erfolgen, ist daher weitgehend irrelevant. Deutschland ist Teil der EU-Zollunion und verfügt über keine eigenständige Handelspolitik. Daher sollten Abhängigkeiten auf EU-Ebene untersucht werden, nicht auf einzelstaatlicher Ebene – es sei denn, man unterstellt den Zusammenbruch der EU selbst. Wirtschaftlich wäre das für alle EU-Länder der größtmögliche Schadensfall (Felbermayr et al., 2022a).

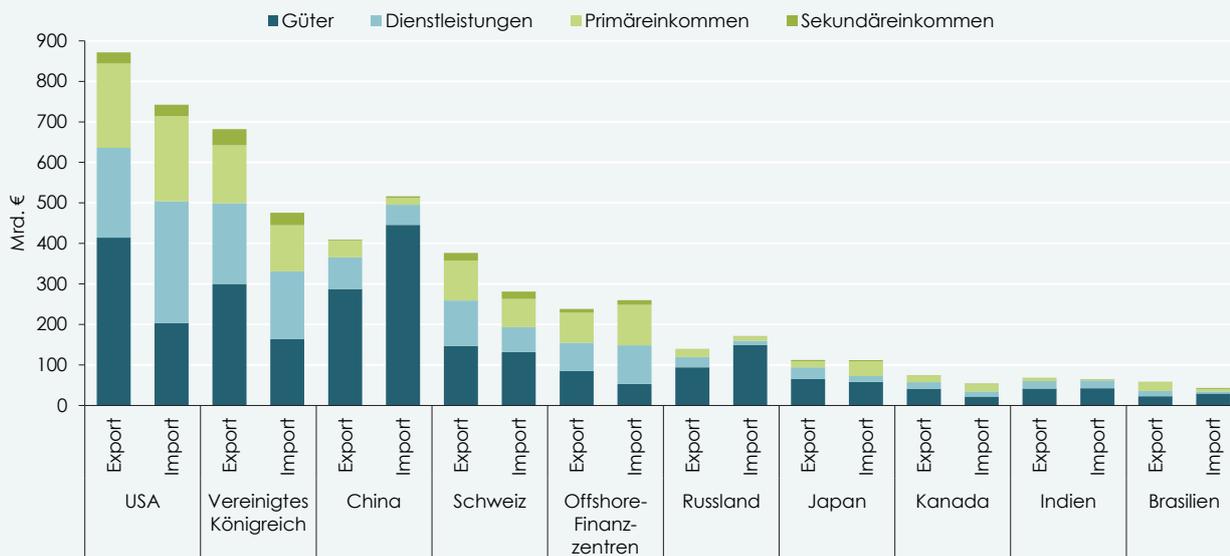
Sucht man nach den strategisch wichtigsten Wirtschaftspartnern, so wird man in der Zahlungsbilanz eher fündig als in den Handelsdaten, die nur den Güterhandel abbilden. Für die EU 27 sind nach wie vor die USA der wichtigste wirtschaftliche Partner, vor dem Vereinigten Königreich (Abbildung 1). China kommt erst an dritter Stelle, relativ dicht gefolgt von der – an der Bevölkerung gemes-

sen 160-mal kleineren – Schweiz. Betrachtet man nur den Güterhandel, dann dominiert China. Dieses hat allerdings im Bereich des Dienstleistungshandels und der Primäreinkommen (Erträge von Auslandsinvestitionen) nur eine sehr geringe Bedeutung. Sowohl im Handel mit den USA als auch mit dem Vereinigten Königreich dominieren importseitig Dienstleistungen; auch im Handel mit Offshore-Finanzzentren, die wirtschaftlich häufig den angelsächsischen Ländern zuzurechnen sind, überwiegen Dienstleistungen. Exportseitig sind Güter für alle Handelspartner der EU wichtiger, in vielen Ländern übersteigen die Einnahmen aus Dienstleistungsexporten und Auslandsinvestitionen allerdings die Einnahmen aus Güterexporten. Eine einseitige Fokussierung auf den Güterhandel ist daher fehl am Platz.

Die umfassendere Betrachtung auf Basis der Zahlungsbilanz macht ebenfalls klar, dass die Handelsbeziehungen der EU deutlich gleichgewichtiger sind, als oft unterstellt wird. Zwar übersteigt der Wert der Güterexporte in die USA jenen der Importe aus den USA um das Doppelte, bei den Dienstleistungen verhält es sich allerdings umgekehrt (Braml & Felbermayr, 2023). Das Defizit der EU im Güterhandel mit China macht 1,1% des EU-BIP aus; die Überschüsse im Dienstleistungshandel und bei den Primäreinkommen reduzieren den Fehlbetrag um ein Drittel (von 158 auf 107 Mrd. €). Die Gleichgewichtigkeit bilateraler Wirtschaftsbeziehungen ist aus geoökonomischer Perspektive hoch relevant. Droht die EU etwa von den USA beim Export von Gütern handelspolitisch behindert zu werden, kann sie bei Dienstleistungsimporten gegebenenfalls dagegenhalten. Obwohl Umsätze keinen Maßstab für Wohlfahrtsgewinne durch Handel – oder für Verluste bei einem Wegbrechen bilateraler Transaktionen – darstellen, zeigen Studien, dass die Wohlfahrtseffekte der wirtschaftlichen Integration ungefähr proportional zu umfassend definierten Zahlungsbilanzpositionen sind (Felbermayr & Krebs, 2023).

Die USA und das Vereinigte Königreich sind immer noch die strategisch wichtigsten Handelspartner der EU 27. An dritter Stelle folgt China.

Abbildung 1: Zahlungsbilanz der EU 27 mit den wichtigsten Partnerländern 2021



Q: Felbermayr et al. (2022b).

Mit einem Blick auf die Handelsstatistik lassen sich Abhängigkeiten auf Produktebene identifizieren. Im Jahr 2019 importierte die EU insgesamt 10.280 verschiedene in der Zollstatistik erfasste Güter im Wert von 1.935 Mrd. € von außerhalb des Zollgebiets. 227 dieser Produkte kamen dabei aus einem einzigen Land; in 193 Fällen war der Importwert geringer als 50.000 €. Unter den Gütern sind viele spezialisierte Lebensmittel, die definitionsgemäß nur aus einem einzigen Land stammen können, etwa Tequila aus Mexiko oder Gruyère aus der Schweiz.

779 Produkte mit einem Importwert von 3,5 Mrd. € kamen aus höchstens drei unterschiedlichen Lieferländern. Sie machten 0,2% des gesamten Importwerts aus. Die Handelsstatistik enthüllt daher keine hohe Abhängigkeit von einzelnen Importländern. Dennoch fallen wichtige Industrierohstoffe wie etwa Blei, Thallium, Barium, Beryllium, Lithium oder Platin in die Gruppe. Uranerz (Importwert von 74 Mio. €) kam 2019 gerade einmal aus zwei Lieferländern, darunter Russland. Spezielle, für die pharmazeutische Industrie wichtige Substanzen wie etwa Chlorethylen, Anthraquinon oder Fenproporex kamen aus höchstens drei Ländern, ebenso wie hoch spezialisierte Güter (z. B. Telekommunikationssatelliten, Kühlschiffe oder Schwimmbagger). Betrachtet man ein Maß für den Konzentrationsgrad der europäischen Importe (Herfindahl-Index), so zeigt sich, dass dieses Maß in den letzten 15 Jahren im Gegensatz zu den USA nicht angewachsen ist. China hingegen konnte seine Importquellen deutlich diversifizieren.

Handelsdaten sind für die Beurteilung von Abhängigkeiten allerdings allein nicht ausreichend. Für eine belastbare Analyse wäre es erforderlich, die Produktionsmengen der einzelnen Länder zu kennen, und zwar auf Produktebene. Hier ist die Datenlage wesentlich schlechter als in der Handelsstatistik. Um zu wissen, welchen volkswirtschaftlichen Schaden eine deutliche Verteuerung oder Rationierung von Importgütern hervorrufen würde, müssten auch die Verwendung der Güter im Inland und die davon abhängige Wertschöpfung bekannt sein. Im Idealfall stünden dafür Daten auf Unternehmensebene zur Verfügung, die die Input-Output-Verknüpfungen der Unternehmen darstellen. Davon ist die amtliche Statistik weit entfernt. Die aktuellen harmonisierten Input-Output-Tabellen der OECD etwa enthalten Information über 45 breit definierte Sektoren. Selbst auf Basis detaillierterer Daten wären belastbare Aussagen darüber, welche Importgüter oder -dienstleistungen essenziell sind, schwierig, weil die Ersetzbarkeit (Substituierbarkeit) der Importe durch Alternativen nur grob geschätzt werden kann und die Substitution in der kurzen Frist deutlich schwieriger erscheint als in der langen. Weiters sind die Knotenpunkte in Input-Output-Netzwerken auf Unternehmensebene endogen und veränderlich. Eine saubere Identifikation strategischer Güter auf objektiver Datenbasis ist also kaum möglich. Es besteht daher die Gefahr, dass auf Basis interessengetriebener Einschätzungen Listen von schützenswerten Industrien oder Gütern erstellt werden, für die der Staat die heimische Produktion subventioniert, Übernahmen heimischer Unternehmen im Inland verbietet oder andere protektionistische Maßnahmen ergreift.

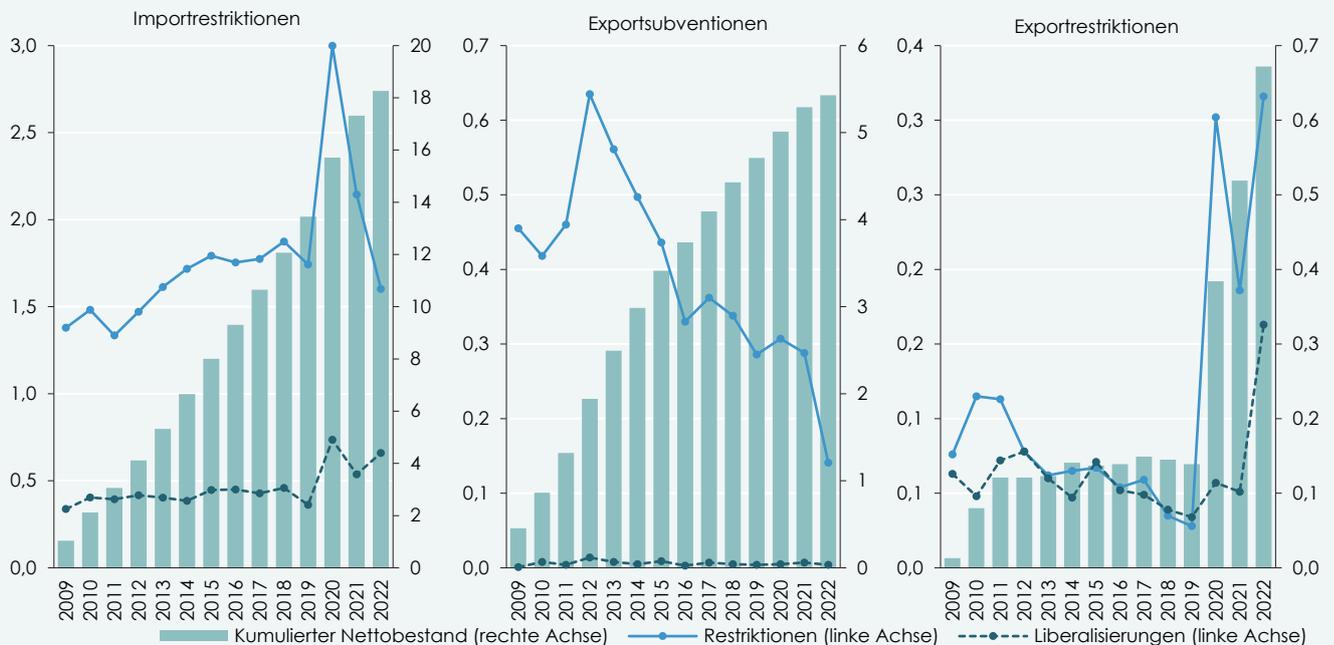
3. Protektionistische Maßnahmen häufiger und teuer

In den letzten 15 Jahren ist die Zahl der in Kraft befindlichen Importrestriktionen stetig angewachsen, sowohl im Güter- als auch im Dienstleistungshandel (Abbildung 2). Das "Global Trade Alert"-Projekt der Universität Sankt Gallen weist allein im Güterhandel einen Nettobestand von etwa 18.000 restriktiven Maßnahmen aus (Stand Ende 2022). Bei der Zählung wird nicht unterschieden, ob die Maßnahmen eine klassische "Beggary-Neighbour"-Motivation aufweisen oder aber geoökonomisch motiviert sind. Jedenfalls erreichte im Jahr 2020 die Zahl neuer restriktiver Maßnahmen mit knapp 3.000 einen Höhepunkt; seitdem sinkt sie wieder. Deutlich seltener sind Exportsubventionen; ihr Nettobestand von zuletzt etwa 5.500 Maßnahmen wächst aber ebenso kontinuierlich.

thy-Neighbour"-Motivation aufweisen oder aber geoökonomisch motiviert sind. Jedenfalls erreichte im Jahr 2020 die Zahl neuer restriktiver Maßnahmen mit knapp 3.000 einen Höhepunkt; seitdem sinkt sie wieder. Deutlich seltener sind Exportsubventionen; ihr Nettobestand von zuletzt etwa 5.500 Maßnahmen wächst aber ebenso kontinuierlich.

Abbildung 2: **Zahl der handelspolitischen Maßnahmen**

Weltweit, in 1.000



Q: "Global Trade Alert"-Datenbank (abgerufen am 16. 2. 2023), WIFO-Berechnungen und -Darstellung. Nettobestand . . . Differenz von Restriktionen und Liberalisierungen. Linke Achse: Jährliche Anzahl neuer Maßnahmen; rechte Achse: Nettobestand.

Seit 2020 kommt ein regelrechter Boom bei Exportrestriktionen dazu; mittlerweile liegt der Nettobestand bei etwa 700, nach etwa 150 im Jahr 2019. Exportrestriktionen sind zwar kurzlebig und werden häufig schnell wieder aufgehoben, sind aber zugleich besonders problematisch, weil sie künstliche Knappheiten in den Importländern erzeugen. In den letzten Jahren wurden sie in den Bereichen Gesundheit und Lebensmittel häufig eingesetzt, um die Preise kritischer Güter im Inland niedrig zu halten. Diese Taktik ist vermutlich ein wichtiger Grund dafür, dass weltweit die Sorge um die Verfügbarkeit kritischer Güter zugenommen hat, weil Lieferungen aus dem Ausland als zunehmend unsicher wahrgenommen werden. Exportrestriktionen sind aus volkswirtschaftlicher Perspektive äußerst schädlich: Angesichts globaler Angebotsschocks zerstören sie die Versicherungsfunktion des Außenhandels und mindern die Wohlfahrtswirkung integrierter Märkte (Heiland, 2021).

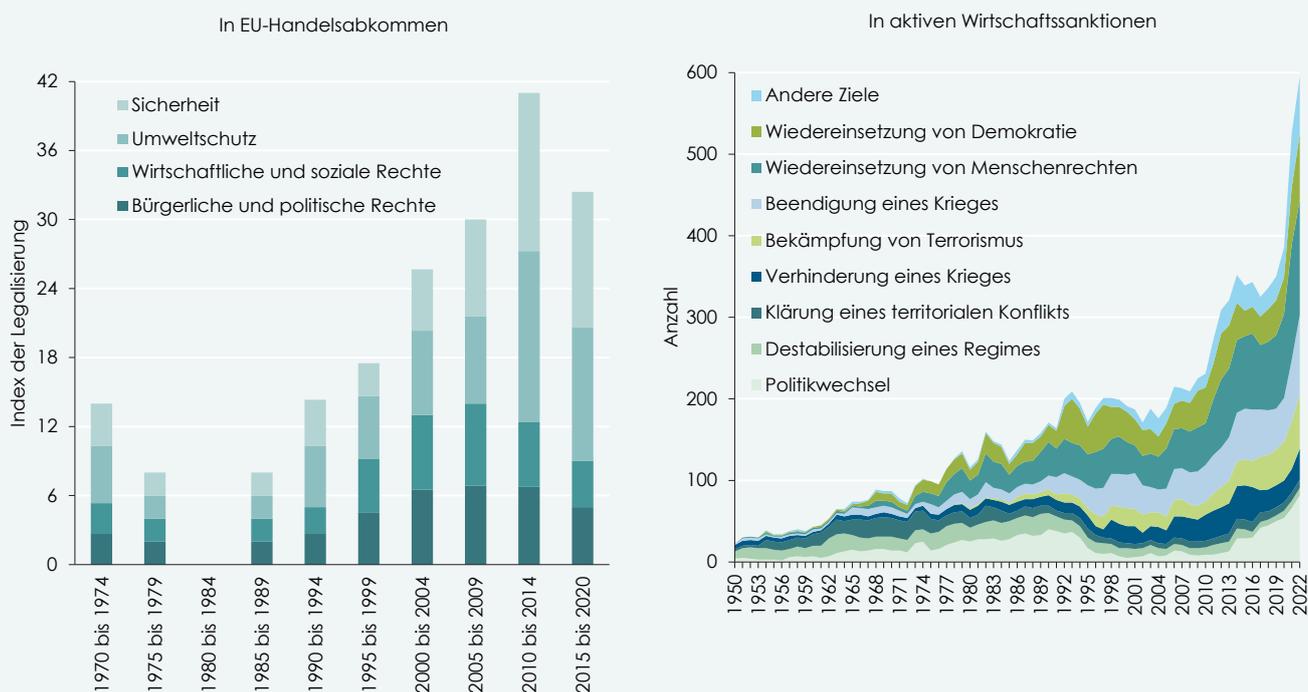
Der zunehmende Protektionismus hat seit etwa 2008 zu einer Verlangsamung des Wachstums im internationalen Handel geführt, wobei auch andere Determinanten wichtig sind, etwa die Normalisierung des Wirtschaftsmodells Chinas weg von einer dramatischen Überspezialisierung auf handelbare Güter oder das Auslaufen von Sonderfaktoren aus der Gründung der WTO. Davor war für etwa 20 Jahre der Güterhandel deutlich schneller gewachsen als die Güterproduktion. Seit 2008 wachsen beide Größen im Trend trotz erheblicher Schwankungen – jüngst durch die COVID-19-Krise – etwa gleich stark. Damit ist die Phase der Hyperglobalisierung (Rodrik, 2006) tatsächlich beendet und die Phase der Slowbalisation (The Economist, 24. Februar 2019) eingeleitet. Eine Deglobalisierung – ein langfristiger Rückgang des Welthandels – ist trotz aller Risiken eher unwahrscheinlich (Felbermayr & Wolff, 2023).

Obwohl handelspolitische Restriktionen weltweit zugenommen haben, ist eine weitreichende Deglobalisierung eher unwahrscheinlich.

Handelspolitische Restriktionen, egal wie sie motiviert sein mögen, sind volkswirtschaftlich in der Regel teuer. Darüber gibt es viel wissenschaftliche Evidenz, die meistens modellbasiert ist, weil die interessierende gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt nicht direkt beobachtbar ist und kausale Zusammenhänge in Daten nur schwer herzustellen sind. Die Modelle werden jedoch laufend besser und können auf genauere Basisdaten zurückgreifen. In einer aktuellen Studie weisen Eppinger et al. (2021) nach, dass eine dauerhafte Unterbrechung des Handels zwischen Ländern mit langfristigen Einbußen in der Kaufkraft von 6% (USA) bis 80% (Luxemburg) im Vergleich zum Basisjahr (2014) verbunden wäre. In den anderen Ländern läge der Verlust je nach Größe und Offenheitsgrad der

betrachteten Volkswirtschaft dazwischen, in Deutschland etwa bei 20%, in Österreich bei 27% und in den Niederlanden bei 38%. Würde nur der Handel mit Vor- und Zwischenprodukten entlang der Lieferketten unterbrochen, so wären die Verluste im Durchschnitt etwa halb so hoch. Bleibt der EU-Binnenmarkt bestehen, so halbieren sich die Verluste für die EU-Länder in etwa noch einmal. Dennoch bleiben die Effekte groß: Für Deutschland etwa bedeutete ein Abreißen der Wertschöpfungsketten außerhalb der EU einen Einbruch des Pro-Kopf-Einkommens (in Preisen von 2021) um langfristig etwa 2.000 € pro Jahr (für alle Zukunft). In der kurzen Frist wären die Verluste etwa doppelt so hoch. Der Barwert der Einkommenseinbußen läge schnell bei mehreren 10.000 € pro Person.

Abbildung 3: Nicht-handelspolitische Ziele in Handelsabkommen und Wirtschaftssanktionen



Q: Felbermayr et al. (2022b), Global Sanctions Data Base (Kirilakha et al., 2021).

Eine Entkoppelung von den internationalen Partnerländern (Decoupling) wäre also auf jeden Fall teuer, auch wenn sie sich auf einzelne Handelspartner beschränkte. Wie Abbildung 1 zeigte, sind es einige wenige Länder, die die Gesamtschau dominieren: allen voran die USA, dann das Vereinigte Königreich, China und die Schweiz. Mit allen vier Ländern verläuft der Außenhandel der EU mit Gütern und Dienstleistungen derzeit nicht ungestört. In allen Fällen sind es vorrangig Fragen der strategischen Souveränität, die Schwierigkeiten bei der weiteren Absenkung von Handelsbarrieren machen.

In der COVID-19-Krise wurde mehrfach argumentiert, Außenhandel mache verwundbar.

In der Tat ist es so, dass ein Produktionsausfall im Ausland – etwa aufgrund von massiven Quarantänemaßnahmen wie im Frühjahr 2020 in China – über den Weg der globalen Wertschöpfungsketten auch in der EU zu Produktionseinbußen führt, weil Vor- und Zwischenprodukte fehlen. Das war über mehrere Monate in Europa deutlich zu spüren. Wäre man nicht auf importierte Vor- und Zwischenprodukte angewiesen, würden diese negativen Effekte wegfallen. Die internationale Arbeitsteilung entlang von Wertschöpfungsketten erzeugt aber Wohlfahrtsgewinne, auf die man dann ebenfalls verzichten müsste. Eppinger et al. (2021) zeigen anhand der COVID-19-Einschränkungen in

China, dass der Vorteil einer geringeren Verletzlichkeit durch Produktionsstopps in China um etwa eine ganze Größenordnung kleiner wäre als der Wohlfahrtsverlust durch den gänzlichen Verzicht auf internationale Arbeitsteilung.

Protektionistische Maßnahmen können unterschiedlich motiviert sein. Neben dem konstruktiven klassischen Ziel, Wohlfahrtspotenziale durch internationale Arbeitsteilung zu erschließen, oder dem destruktiven Ziel, die Austauschverhältnisse (Terms-of-Trade) zugunsten des eigenen Landes zu verändern, treten seit einigen Jahren andere – nicht-handelspolitische – Ziele in den Vordergrund. Diese sind sehr vielfältig und werden mit unterschiedlichen Instrumenten verfolgt. Zum einen finden sie sich in den

Handelsabkommen fortgeschrittener Volkswirtschaften wie der EU. Die linke Grafik in Abbildung 3 zeigt einen Index der Legalisierung von Zielen in Handelsabkommen der EU, die nicht mit dem Abbau von diskriminierenden Handelsbarrieren zu tun haben. Dieser Index ist in den letzten Jahrzehnten stark angestiegen. Die EU bietet mit ihren Handelsabkommen den Partnerländern verbesserten Marktzugang in Europa an, verlangt dafür aber die Einhaltung von Standards außerhalb der klassischen Handelspolitik, wozu die Länder ohne die Anreize aus Europa oft nicht bereit wären. Das ist ein klassisches Beispiel positiver wirtschaftlicher Sanktionen im Dienste geökonomischer Ziele. Negative Sanktionen würden im Gegensatz dazu den Zugang zum europäischen Markt einschränken.

Nicht-handelspolitische Ziele haben in den Handelsabkommen der EU an Bedeutung gewonnen.

4. Negative Sanktionen im Handelsrecht und in der Geoökonomik

Klassische (negative) Sanktionen, die ausländischen Importeure und Exporten den Marktzugang entziehen, wurden in den letzten Jahren ebenfalls häufiger eingesetzt (Abbildung 3, rechte Grafik). Für 2022 weist die "Global Sanctions"-Datenbank knapp 600 aktive Sanktionsregime aus. Dabei handelt es sich um bilaterale Beziehungen zwischen Ländern, zwischen denen offizielle, nicht vorrangig handelspolitisch motivierte Wirtschaftssanktionen aufrecht sind. Solche Maßnahmen liegen nicht im eigentlichen Wirkungsbereich der WTO, sondern sind typischerweise (implizit) von Artikel XXI des GATT gedeckt. Die Datenbank listet jeweils das primäre, von der Politik genannte Ziel der Sanktionen auf. Dabei zeigt sich, dass die Ziele vielfältig sind. Sie reichen von einem Politikwechsel im Zielland über die Destabilisierung eines Regimes zur Klärung eines territorialen Konfliktes, der Verhinderung eines Krieges, der Bekämpfung von Terrorismus bis hin zu Beendigung eines Krieges, der Wiedereinsetzung von Menschenrechten und von Demokratie.

Neben geökonomischen Sanktionen, wie sie in Abbildung 3 gezeigt werden, spielen Sanktionen im "normalen" Außenhandelsrecht der WTO eine wichtige und konstruktive Rolle. Sie sind für die Stabilität eines offenen Handelssystems notwendig. Denn auf Eigennutz fokussierte Länder haben große Anreize, vom Freihandel abzuweichen, wenn sie das ohne Konsequenzen tun können. Aus der Sicht eines einzelnen Landes ist Freihandel nicht optimal – das belegt die sogenannte Optimalzolltheorie mindestens seit den 1950er-Jahren (Johnson, 1953). Denn durch einen klug gewählten Importzoll (oder einer Exportsteuer) können die Austauschverhältnisse verbessert werden. Das inkludiert auch das Ansinnen, ausländische Unternehmen mittels Subventionen zur Produktion vor Ort anzureizen und so Importe zu vermeiden. Das Problem dieser Politik liegt darin,

dass sie nicht verallgemeinerbar ist. Wenn alle Länder so handeln, dann stellen sich die Handelspartner kollektiv in der Regel schlechter. Mehr noch, sie können diesem "Gefangenendilemma" nicht entfliehen, denn die beste Antwort auf einen Importzoll des Auslands ist ein eigener Importzoll. Die WTO bietet einen Ausweg: Sie bietet ein Forum für wiederholte Interaktionen von Ländern und ein Protokoll für die Sanktionierung von Regelverstößen. Länder, die durch einen illegitimen Importzoll (oder eine andere Maßnahme) eines Handelspartners geschädigt werden, dürfen eine äquivalente Maßnahme setzen, die den erhofften Vorteil des regelbrechenden Landes zunichtemacht. Mit der Aussicht auf diese Reaktion verschwinden die Anreize für die Setzung eines Optimalzolls.

Es ist also die Zolldrohung, die ein freiheitliches Zollregime erst möglich macht. Im Idealfall ist die Verhängung der Sanktion gar nicht erforderlich, denn das regelwidrige Verhalten tritt erst gar nicht ein. Im Kontext des GATT und der WTO hat das viele Jahrzehnte lang sehr gut funktioniert. Allerdings sind die zulässigen Sanktionen im Handelsrecht so kalibriert, dass sie Schadenswiedergutmachung im wirtschaftlichen Sinn bewirken. Wenn es bei dem Regelverstoß aber gar nicht um wirtschaftliche Vorteile geht, sondern um machtpolitische, dann ist die angedrohte WTO-Sanktion nicht mächtig genug. In anderen Worten: Nur wenn die Zielfunktionen der Regierungen Positivsummenspiele zulassen, funktioniert der WTO-Mechanismus; in Nullsummenspielen versagt er. So kann es trotz WTO-rechtskonformer Sanktionen optimal für ein Land sein, einen bewussten Regelbruch zu begehen. Möglicherweise waren Maßnahmen der Trump-Regierung gegen China so zu begründen.

Egal wie Sanktionen begründet sind, eines haben sie immer gemeinsam: Sie entfalten

Handelspolitische Sanktionen entfalten ihre Wirkung primär in der Phase der Sanktionsandrohung.

ihre eigentliche Wirkung, falls sie überhaupt eine haben, während der Drohphase und nicht, wenn sie verhängt werden. Die Drohung mit einer negativen Sanktion – oder auch das Versprechen einer positiven Sanktion – kann, wenn die angekündigte Maßnahme richtig kalibriert ist, das Verhalten des Ziellandes ändern, weil sich sein Nutzenkalkül verändert. So könnte ein Regelbruch wegen einer angekündigten Sanktion keinen positiven Nettonutzen für eine Volkswirtschaft erzielen und unterbleibt deshalb. Negative Sanktionen müssen daher gar nicht eingesetzt werden. Falls aber trotzdem der Regelbruch erfolgt, etwa weil die Sanktionsdrohung zu schwach bemessen war, dann muss die Sanktion zwar verhängt werden – sonst verliert das drohende Land jede Glaubwürdigkeit –, aber eine schnelle Wirkung ist sehr unwahrscheinlich, denn das Land verübt den Regelbruch eben, weil der Nettonutzen trotz tatsächlicher Sanktionierung positiv bleibt. Die empirische Beobachtung eines Sanktionserfolgs in etwa 40% aller Sanktionsepisoden und oft erst nach vielen Jahren ist daher nicht überraschend. Das Versprechen positiver Sanktionen muss bei Erfolg ebenfalls eingelöst werden, sonst verliert das Land Glaubwürdigkeit, und das nächste Versprechen wirkt nicht.

Die Wirksamkeit von Sanktionen als geoökonomisches Instrument ist von zahlreichen politökonomischen Faktoren abhängig.

Um Sanktionen als geoökonomisches Mittel zu perfektionieren, muss sich eine Regierung hinreichend gute und vollständige Informationen über den Gegner beschaffen; nur dann kann sie wissen, wie ihre Sanktionsdrohungen richtig zu kalibrieren sind. Sind sie zu stark bemessen, dann sind sie wenig glaub-

würdig, weil ja jede Sanktion auch das sanktionierende Land wirtschaftlich trifft. Sind sie zu schwach bemessen, wirken sie nicht. Weil der Nettonutzen eines Regelbruches eines geoökonomischen Gegners nicht nur ökonomisch zu bewerten ist, muss die Regierung neben den zu erwartenden wirtschaftlichen Auswirkungen im In- und Ausland auch die politischen Präferenzen, Kosten, Nutzen und Optionen des Gegners kennen.

Sie muss auch den Ablauf eines Sanktionsprozesses gut strukturieren. Angedrohte Sanktionen müssen am Ende auch verhängt werden können, obwohl sie im Inland hohe Kosten verursachen. Daher braucht es transparente Entscheidungswege. Außerdem ist Geschwindigkeit bei der Verhängung von Sanktionen erforderlich – muss erst monatelang beraten werden, verpufft die Wirkung. Das geplante "Anti-Coercion"-Instrument der EU-Kommission sollte gerade den angesprochenen Verfahrensweg verbessern, weil es diesen beschleunigt und die Sanktionsdrohung glaubwürdiger macht.

Ganz zentral für positive und negative Sanktionen ist aber vor allem eines: die Größe und Tiefe des Marktes, dessen Zugang durch Sanktionen eingeschränkt werden könnte. Für die EU ist das der Binnenmarkt. Der Brexit hat ihn verkleinert; das schmälert die Sanktionsmöglichkeiten der EU. In den letzten Jahren ist der Binnenmarkt auch nicht weiter vertieft worden; das macht Sanktionen für die Handelspartner weniger schmerzhaft. Und schließlich ist auch das geringe Wirtschaftswachstum in der EU ein Hemmschuh.

5. Anwendung: Sanktionen gegen Russland

Nachdem am 24. Februar 2022 die Armee der Russischen Föderation in der Ukraine einmarschiert ist, haben westliche Staaten – die EU, das Vereinigte Königreich, die USA, Kanada, die Schweiz, Japan, Südkorea, Australien und Neuseeland – Sanktionen eingeführt und in mehreren Runden verschärft. Die Sanktionen haben in der Klassifikation der "Global-Sanctions"-Datenbank (Abbildung 3, rechte Grafik) das Ziel, Russland zu zwingen, den Krieg in der Ukraine zu beenden. Wie oben ausgeführt, hätte die Sanktionsdrohung bereits vor dem Einmarsch wirken müssen. Offenbar hat die russische Führung trotz der erwarteten Sanktionen im Angriffskrieg aber höhere Nutzen als Kosten gesehen und trotz Sanktionsdrohung das geltende Völkerrecht gebrochen. Es ist natürlich möglich, dass sich Russland verkalkuliert hat, indem es die Härte der westlichen Sanktionen unterschätzt hat. Analytisch zielführender ist allerdings, der russischen Führung zu unterstellen, sie hätte die Sanktionen im Großen und Ganzen vorhergesehen. Dann wäre es nicht zu erwarten, dass Russland sich wegen der Verhängung der Sanktionen aus dem eroberten Gebiet zurückzieht. Dennoch ist es

erforderlich, dass die westlichen Sanktionen bestehen bleiben. Eine Rücknahme würde den Angriffskrieg Russlands erst recht einträglich für die russische Führung machen. Wichtiger noch: Die Glaubwürdigkeit der nächsten impliziten oder expliziten Sanktionsdrohung wäre dahin.

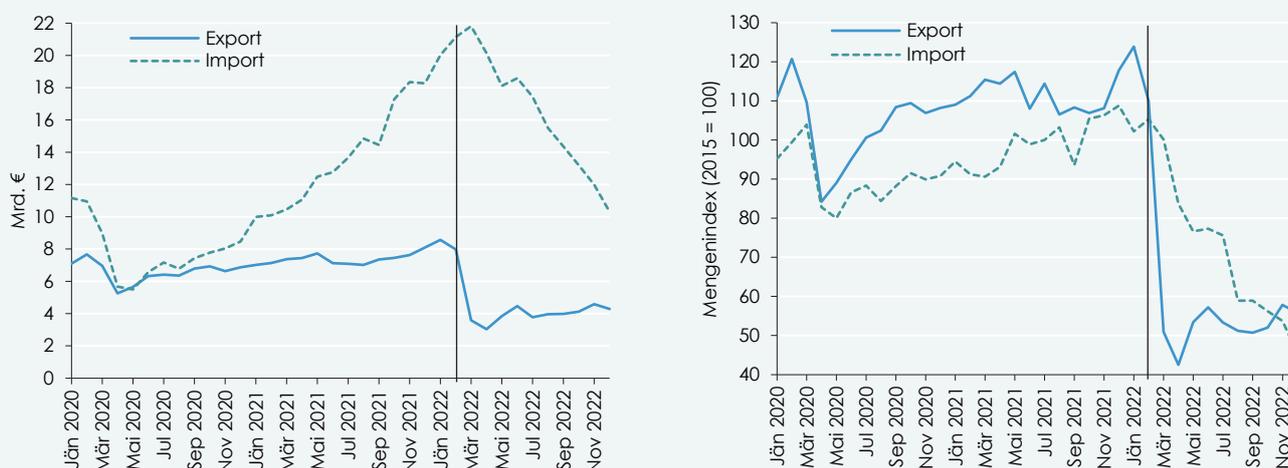
Die Sanktionen umfassen Exportverbote für Güter und Technologie, die für militärische Zwecke genutzt werden können, preisliche Beschränkungen betreffend den Import von Erdöl und Erdgas, Einschränkungen im Geschäftsverkehr zwischen Finanzinstitutionen, Reiseverbote für eine lange Liste von Personen und das Einfrieren von Auslandsvermögen der russischen Zentralbank sowie von russischen Firmen und Personen. Damit ist das nach der Krim-Annexion verhängte Sanktionsregime deutlich verschärft worden. Russland hat mit Gegenmaßnahmen reagiert, die in einer schrittweisen Reduktion der Gasexporte in die EU bestanden. Aktuell liegen sie laut Angaben des Thinktanks Bruegel bei etwa einem Achtel bis einem Sechstel der bisher üblichen Menge.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der verhängten Sanktionen sind deutlich (Abbildung 4). Im Zeitraum Februar 2022 bis Dezember 2022 gingen die importierten und die exportierten Mengen im Außenhandel mit Russland um jeweils etwa 50% zurück; die Exporte sanken dabei schneller als die Importe, die vor allem aus Energielieferungen bestehen, auf die die EU zunächst keine Sanktionen erhoben hatte. Die Exporte scheinen sich bei 50% einzupendeln, während der Trend bei den Importen weiterhin negativ ist. In laufenden Preisen (Euro) sieht

das Bild bei den Exporten sehr ähnlich aus, während der Wert der Importe sich vom Tiefpunkt im Mai 2020 bis zum Kriegsbeginn fast vervierfachte. Der Grund liegt im starken Anstieg der Preise für Rohöl und vor allem für Erdgas, die sich nach dem COVID-19-Schock und einer überraschend starken weltweiten Nachfrage im Jahr 2021 drastisch verteuerten. Weil die europäischen Exporte schnell einbrachen und es hier keine kompensierenden Preiseffekte gab, verschlechterte sich die bilaterale Handelsbilanz der EU mit Russland zunächst deutlich.

Abbildung 4: **Außenhandel der EU 27 mit Russland**

Saison- und arbeitstagsbereinigt



Q: Eurostat, WIFO-Darstellung. Vertikale Linie: Ausbruch des Ukraine-Krieges.

Dieses empirische Bild passt gut zu den Erwartungen, die mithilfe der Literatur gebildet werden können (Dai et al., 2021). Umfassende Handelssanktionen reduzieren den Güterhandel innerhalb eines Jahres um etwa 75%; teilweise Sanktionen wirken weniger stark. Im Vergleich kann das Sanktionsregime gegen Russland als mittelmäßig streng gelten. Solange das Sanktionsregime des Westens wichtige Importgüter Russlands wie etwa pharmazeutische Produkte nicht mit Exportverboten belegt, werden die Exporte nicht weiter einbrechen. Der deutliche Rückgang der Weltmarktpreise für Erdöl und Erdgas wird aber zu einer spürbaren Reduktion des Handelsbilanzüberschusses Russlands mit der EU führen.

Betrachtet man den Außenhandel der EU nach breiten Gütergruppen, so ist festzustellen, dass die Importe fast aller Waren stark zurückgegangen sind, wenn man die Werte des letzterverfügbaren Monats Dezember 2022 mit jenen vom Februar 2022 vergleicht (Abbildung 5). Im Bereich der mineralischen Brennstoffe betrug der Importwert im Dezember 51% des Wertes vom Februar 2022

(saisonal und kalendarisch bereinigt); diese Produktgruppe dominiert die EU-Importe aus Russland. Bei den Exporten der EU nach Russland ist die Lage etwas durchwachsener. Hier zeigt sich, dass die Exporte im Chemiebereich deutlich weniger eingebrochen sind als etwa im Maschinen- und Fahrzeugbau oder im Bereich der bearbeiteten Waren. Hier prägen die Gegensanktionen Russlands das Geschehen; dort, wo keine der beiden Parteien Maßnahmen ergriffen hat, leidet der Handel am wenigsten. Dass die Sanktionen wirtschaftlich wirken, sieht man auch an der Tatsache, dass die russische Ölsorte Urals seit April 2022 um 22 \$ bis 35 \$ je Barrel billiger gehandelt wird als die vergleichbare Nordseesorte Brent.

Neben der Wirkung der Sanktionen auf den bilateralen Handel Russlands mit den sanktionierenden Ländern stellt sich die Frage, ob Russland auf andere Märkte ausweichen kann, um die Sanktionen des Westens zu umgehen. Schließlich umfasst die Liste der sanktionierenden Länder wichtige Handelspartner Russlands wie die Türkei, Indien oder China nicht. Die Entwicklungsländer haben

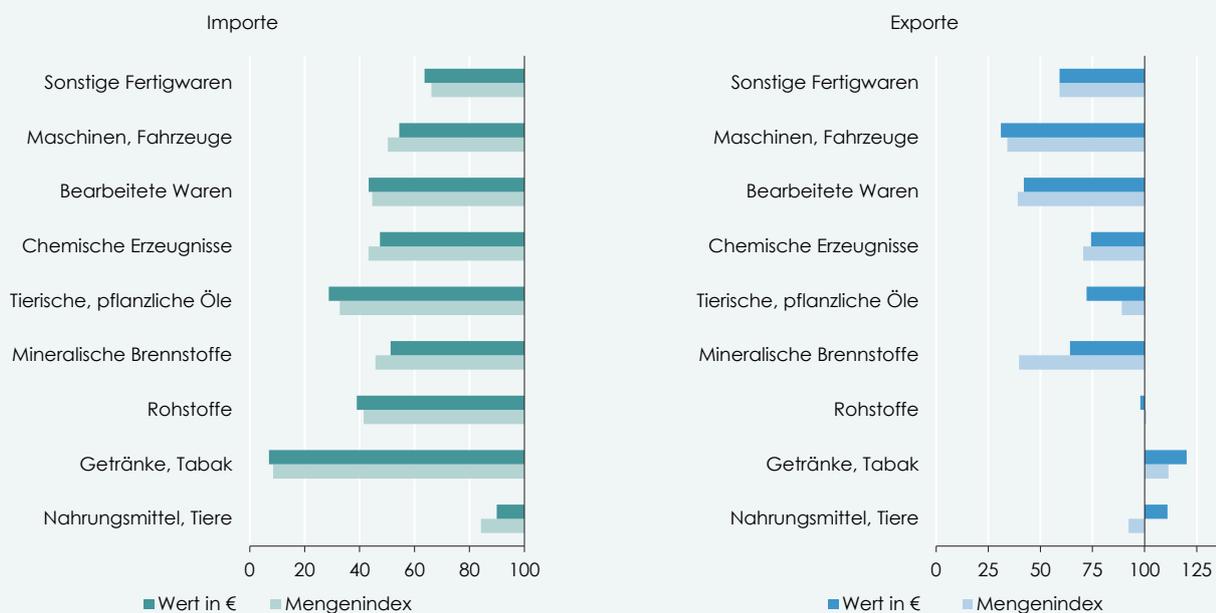
Obwohl Russland teilweise auf andere Märkte ausweichen kann und das Sanktionsregime nur mittelmäßig streng ist, fügen die Sanktionen Russland langfristig erheblichen Schaden zu.

sich vollständig der Sanktionen enthalten. Es ist daher zu erwarten, dass es zu einer Handelsumlenkung zugunsten dieser Länder kommt. Bisher ist der Effekt vor allem im Bereich des Handels mit Rohöl sichtbar; hier ist mit Indien ein großer neuer Käufer aufgetaucht (Darvas & Martins, 2022). China scheint dagegen nicht im großen Ausmaß als Ersatzmarkt einzuspringen, weil dafür die Transportkapazitäten fehlen. Daten über globale Schiffsbewegungen sprechen hier

eine klare Sprache. Die Koalition der sanktionierenden Länder versucht, ihre Sanktionen zu extraterritorialisieren, indem sie Finanz- oder Versicherungsdienstleistungen, die für die Abwicklung von Geschäften Dritter mit Russland erforderlich sind, sanktioniert. Sie könnte noch weiter gehen und auch Länder sanktionieren, die nach wie vor mit Russland Handel treiben. Das würde vermutlich zu Gegenreaktionen der Drittländer führen und ist daher potenziell gefährlich.

Abbildung 5: **Außenhandel der EU 27 mit Russland nach Warengruppen**

Dezember 2022, saison- und arbeitstagsbereinigt, Februar 2022 = 100



Q: Eurostat.

Die Handelsumlenkungseffekte dürften jedoch den entfallenen Handel zwischen Russland und den traditionellen Partnerländern nicht kompensieren. Das ist schon deshalb unwahrscheinlich, weil Russland wohl schon vor den Sanktionen Geschäfte mit Indien abgewickelt hätte, wenn das für beide Seiten lukrativer gewesen wäre.

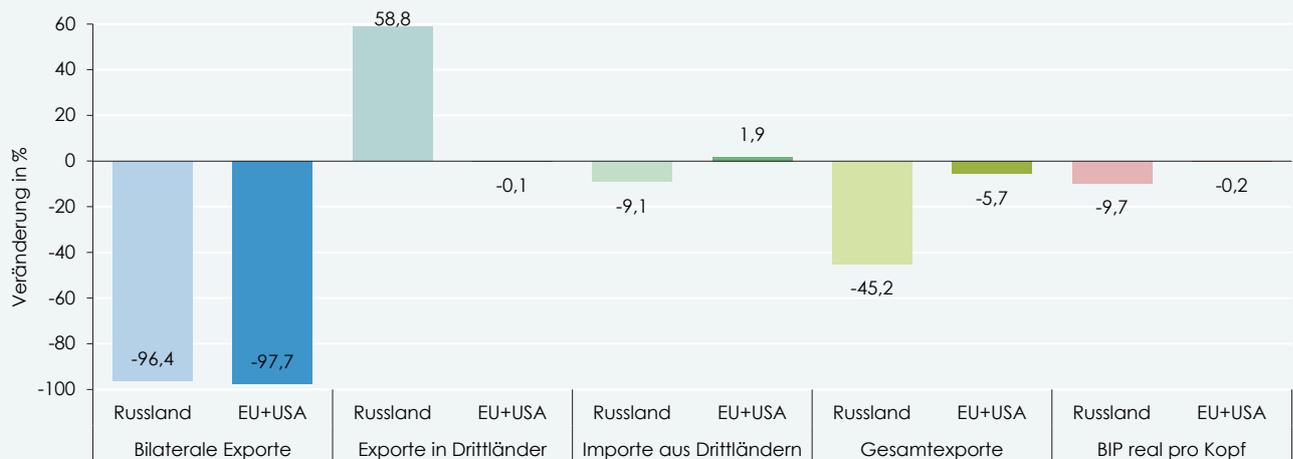
Felbermayr et al. (2023) haben Modellsimulationen angestellt, die zeigen, welche Effekte eine Entkoppelung der russischen Wirtschaft von jener der sanktionierenden Länder in der langen Frist haben würde. Es zeigt sich, dass der bilaterale Handel fast zur Gänze verschwinden würde (Abbildung 6). Das geht über die bisher beobachteten Effekte hinaus, weil die Simulation eine völlige Handelsunterbrechung unterstellt. In dieser Situation käme es langfristig zu erheblicher Handelsumlenkung. Die Exporte Russlands in Drittländer würden um fast 60% zulegen (allerdings von oft niedrigen Niveaus ausgehend), die Exporte der sanktionierenden Länder blieben hingegen weitgehend

unverändert. Die Importe Russlands aus Drittländern (vor allem aus China) würden sogar sinken, weil die Sanktionen Russland langfristig wirtschaftlich schaden. Daher wären die Einkünfte Russlands kleiner und die Nachfrage nach Gütern insgesamt geringer. Die sanktionierende Koalition würde hingegen mehr aus Drittländern importieren – vor allem Rohstoffe. Der Gesamteffekt bliebe aber überschaubar. Die Exporte Russlands würden um knapp 45% einbrechen. Das zeigt, dass die Handelsumlenkung die Handelszerstörung durch die Sanktionen nicht aufwiegen kann. Daraus resultiert im Falle Russlands eine Verringerung des realen Pro-Kopf-Einkommens um fast 10%. Auch die sanktionierende Koalition muss mit insgesamt geringeren Exporten rechnen; die Einkommenseffekte wären mithin ebenfalls negativ, aber, in Prozentpunkten betrachtet, um den Faktor 50 kleiner. Obwohl die Koalition der sanktionierenden Länder relativ klein ist, fügen die Maßnahmen des Westens Russland in der langen Frist erheblichen Schaden zu. Für 2022 wird mit einer Schrumpfung der

russischen Wirtschaft um etwa 3,5% gerechnet, für 2023 um etwa 2,5%. Ohne die Sanktionen wäre sie vermutlich gewachsen, kumuliert wären +4% realistisch. Damit zeigt sich, dass die simulierten 10% Einbruch der Wirtschaftsleistung durchaus plausibel sind. Die Analyse von Felbermayr et al. (2023) zeigt allerdings auch, dass innerhalb der Koalition der sanktionierenden Länder starke

Heterogenitäten existieren. So liegt der langfristige Schaden im Baltikum bei etwa 2% der Wirtschaftsleistung pro Kopf; in Norwegen steigt diese hingegen (aufgrund positiver Handelsumlenkungseffekte) um fast 1%. Deutschland hätte langfristig mit einem Schaden von 0,4% zu rechnen. Die USA kämen hingegen ohne Nachteile aus dem Wirtschaftskrieg.

Abbildung 6: Langfristige Effekte einer vollständigen wirtschaftlichen Entkoppelung Russlands vom "Westen"



Q: Felbermayr et al. (2023), WIFO-Darstellung. Annahme: Der Handel zwischen der EU, den USA, dem Vereinigten Königreich, Japan, Kanada sowie Südkorea ("EU+USA") und Russland komplett eingestellt.

6. Schlussfolgerungen

Geopolitische Konflikte werden zunehmend mit ökonomischen Mitteln ausgetragen. Blackwill und Harris (2016) sprechen daher von "Krieg mit anderen Mitteln". Die Sanktionen des Westens gegen Russland nach dessen Angriff auf die Ukraine und Russlands Gegensanktionen sind Beispiele für die Verwendung wirtschaftlicher Interdependenz als Waffe. Spätestens seit dem Februar 2022 ist klar, dass die Phase geopolitischer Ruhe in der Weltwirtschaft endgültig vorbei sein dürfte. Die Zeitenwende, von der in der Politik im Jahr 2022 oft die Rede war, hat sich in Wahrheit aber rund um das Jahr 2008 ereignet. Seither wächst der Weltgüterhandel nicht mehr schneller als die globale Güterproduktion. Die Zahl an protektionistischen Maßnahmen nimmt zu. Waren vor 15 Jahren auf bilateraler Ebene noch etwa 200 Wirtschaftssanktionen aufrecht, so ist ihre Zahl im Jahr 2022 auf knapp 600 gestiegen. Der Einsatz von negativen Wirtschaftssanktionen für geopolitische Zwecke mag humaner sein als der Einsatz von Waffen; gleichwohl ist er teuer und hat Nebeneffekte. Daher ist es von großer Bedeutung, dass sich die Regierungen über ihre geostrategischen Rivalen gut informieren, ihre und die eigenen Verletzlichkeiten gut kennen und das geoökonomische Instrumentarium modernisieren. Sie müssen ihr Wissen über die globalen Lieferketten vergrößern und die Anreize der

Unternehmen besser verstehen, damit sie rational handeln können.

Es ist klar, dass der Staat angesichts geopolitischer Spannungen Eingriffe in den Freihandel erfolgreich begründen kann. Denn die Unternehmen internalisieren nicht, welche machtpolitischen Auswirkungen ihre Import- oder Exportentscheidungen haben; dafür sind selbst große Konzerne systemisch zu unbedeutend. Es liegt mithin eine sicherheitspolitische Externalität vor, die es zu minimieren gilt. Alles, was es den Unternehmen erleichtert, ihre Beschaffungs- und Absatzmärkte zu diversifizieren, hilft. Hohe Zölle sind dabei sicher nicht förderlich; ganz im Gegenteil, Handelsabkommen wie etwa jenes der EU mit Korea schaffen Möglichkeiten der Diversifizierung unter Bedingungen der Rechtssicherheit. Staatliche Kreditgarantien, die bisher nur für Exportgeschäfte verfügbar sind, sollten auch für Importe nutzbar sein. Insgesamt sollte die Politik auf Konsistenz ihres Gesamtansatzes achten. Soll zur Reduzierung der sicherheitspolitischen Externalität die Beschaffung diversifiziert werden, könnte sich ein Lieferkettengesetz, das pro Lieferanten zusätzliche fixe Kosten verursacht, als Bumerang herausstellen. Ebenso könnte es langfristig schädlich sein, bei Lieferkettenproblemen den betroffenen Unternehmen großzügig zu helfen. Denn dann verfestigt

sich die Erwartung, dass bei geoökonomisch verursachten Lieferkrisen eine vorab erfolgte Verengung der Lieferantenbasis durch staatliche Hilfen kompensiert wird. Eine solche "Vollkaskoversicherung" von Unternehmen bei Produktionsausfällen führt zu übertriebener Risikonahme und verstärkt die sicherheitspolitische Externalität.

Aber Diversifizierung hilft nicht immer, denn für viele Rohstoffe steht nur eine sehr begrenzte Zahl von Lieferländern zur Verfügung. Daher kann es sinnvoll sein, dass die EU-Länder gemeinsame strategische Reserven für wichtige Rohstoffe anlegen und diese dann auch gemeinsam einsetzen. Außerdem könnten steuerliche Anreize für Lagerhaltung und zur Förderung von Recycling (Urban Mining, Circular Economy) effiziente und effektive Instrumente darstellen, um die Resilienz der Unternehmen und damit die Erpressbarkeit der Regierungen zu vermindern.

Ganz oben auf der Prioritätenliste müssten auch eine erneuerte Außenwirtschaftsdiplomatie und strategische Partnerschaften zur Verfolgung eines "European Interest" stehen.

Geoökonomisch ist die wichtigste Ressource der EU der Binnenmarkt. Das sollten sich die EU und die Mitgliedsländer bei der Ausformung der neuen Außenwirtschaftsstrategie "Open Strategic Autonomy" stets vor Augen halten. Je tiefer, innovativer, größer und dynamischer der eigene Markt ist, umso mehr kann die EU mit der Androhung einer Verweigerung des Marktzutritts Drittländer beeindrucken. Nur dann werden neue Instrumente wie der CO₂-Grenzausgleichsmechanismus, das Anti-Zwangs-Instrument ("Anti-Coercion"-Instrument) oder das Instrument für das internationale Beschaffungswesen ("International Procurement Instrument") wirklich effektiv sein.

7. Literaturhinweise

- Altmaier, P. (2019). *Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik*. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.
- Blackwill, R. D., & Harris, J. M. (2016). *War by Other Means. Geoeconomics and Statecraft*. Harvard University Press.
- Braml, M., & Felbermayr, G. (2022). Außenwirtschaftliches Gleichgewicht als Staatsziel im 21. Jahrhundert. *Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft, Focus Paper*, (1).
- Braml, M., & Felbermayr, G. (2023). The measurement, structure and dynamics of the transatlantic current account. In Fahey, E. (Hrsg.), *Routledge Research Handbook on Transatlantic Relations*, Routledge (im Erscheinen).
- Dai, M., Felbermayr, G., Kirilakha, A., Syropoulos, C., Yalcin, E., & Yotov, Y. V. (2021). Timing the Impact of sanctions on trade. In Bergeijk, P. (Hrsg.), *The Research Handbook on Economic Sanctions*, Edgar Elgar.
- Darvas, Z., & Catarina Martins (2022). The impact of the Ukraine crisis on international trade. *Bruegel Working Paper*, (20/2022).
- Drezner, D., Farrell, H., & Newman, A. (2021). *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*. Brookings Institution Press.
- Eppinger, P., Felbermayr, G., Krebs, O., & Kukharskyy, B. (2021). Decoupling Global Value Chains. *CEifo Working Paper*, (9079).
- Felbermayr, G., Gröschl, J., & Heiland, I. (2022a). Complex Europe: Quantifying the Cost of Disintegration. *Journal of International Economics*, 138. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2022.103647>.
- Felbermayr, G., Wolfmayr, Y., Bärenthaler-Sieber, S., Böheim, M., Christen, E., Friesenbichler, K., Meinhart, B., Meyer, B., Pektanov, A., & Sinabell, F. (2022b). *Strategische Außenwirtschaftspolitik 2030 – Wie kann Österreich Geoökonomie-Konzepte nützen?*. WIFO.
- Felbermayr, G., & Krebs, O. (2023). *Der volkswirtschaftliche Schaden von Decoupling in Deutschland auf Bundes-, Kreis- und Sektorebene*. WIFO, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (mimeo).
- Felbermayr, G., Mahlkow, H., & Sandkamp, A. (2023). Cutting through the value chain: the long-run effects of decoupling the East from the West. *Empirica*, 50(2023), 75-108.
- Felbermayr, G., & Wolff, G. (2023). Wohin steuert die Weltwirtschaft?. *Internationale Politik*, (1), 18-25.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Free Press.
- Heiland, I. (2021). Global Risk Sharing Through Trade in Goods and Assets: Theory and Evidence. *CEPR Discussion Paper*, (14230).
- Johnson, H. (1953). Optimum Tariffs and Retaliation. *The Review of Economic Studies*, 21(2), 142-153.
- Kirilakha, A., Felbermayr, G., Syropoulos, C., Yalcin, E., & Yotov, Y. V. (2021). The Global Sanctions Data Base: An Update that Includes the Years of the Trump Presidency. In Bergeijk, P. (Hrsg.), *The Research Handbook on Economic Sanctions*, Edgar Elgar.
- Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*. W. W. Norton & Co.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Nachdruck University of Chicago Press (1977).