

# Die neue Geoökonomik und ihre Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort

*Gabriel Felbermayr*

*Gabriel Felbermayr, WIFO, WU, ASCII, Wien*

Geopolitische Rivalitäten schaffen Misstrauen zwischen Handelspartnern. Diese suchen Schutz vor opportunistischem Missbrauch der Handelspolitik durch De-Risking und Entkoppelung. Erste empirische Belege zeigen den Zerfall der Weltwirtschaft in einen US-zentrierten und einen China-zentrierten Block. Die Russland-Sanktionen des Westens beschleunigen diese Tendenz. Die zunehmende Fragmentierung macht die Bedienung ausländischer Märkte durch Exporte riskant und begünstigt Local-for-Local Strategien, was gerade in kleinen, offenen Volkswirtschaften wie Österreich die heimische Wertschöpfung gefährdet. Gegenmaßnahmen müssen die Vertiefung des europäischen Binnenmarktes, den Abschluss von Handelsabkommen und die Steigerungen der Kosteneffizienz der europäischen Produktion beinhalten.

## 1. Neues Erstarken der Geoökonomik

Ein möglichst ungehinderter internationaler Handel schafft per Saldo wirtschaftliche Vorteile, so die Standardlehrbücher der Volkswirtschaftslehre. Freier Handel ermöglicht Spezialisierung. Diese erlaubt es, die Produktion dort zu konzentrieren, wo die Opportunitätskosten am geringsten sind. Daraus entsteht Wohlstand. Das ist seit Smith (1776) und Ricardo (1817) wohl bekannt. Die wissenschaftliche Literatur streitet nicht darüber, ob dieser Mechanismus existiert, sondern wie stark er ist. Moderne Schätzungen, etwa von Ossa (2015), zeigen, dass Österreich etwa die Hälfte seines Wohlstands dem Außenhandel verdankt. Damit liegt das Land im oberen Viertel der 49 untersuchten Volkswirtschaften. Handelsliberalisierung verursacht allerdings Gewinner und Verlierer innerhalb der Länder. Auch das ist seit Langem bekannt; siehe die Klassiker Ricardo (1817) und Stolper und Samuelson (1941). Beginnend mit Autor et al. (2013) gibt es dazu nun auch überzeugende empirische Evidenz.

Spezialisierung bedeutet zwangsläufig gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeit. In der historischen Literatur gab es aber immer auch Argumente, die geopolitische – sprich: sicherheits- und machtpolitische – Aspekte betonen.<sup>1</sup> Dabei findet sich schon bei Adam Smith (1776) ein klares Primat der Sicherheitspolitik über eng definierte wirtschaftliche Interessen: „As defence, however, is of

much more importance than opulence, the Act of Navigation is, perhaps, the wisest of all the commercial regulations of England.“ (Buch IV, Kapitel II). Der Act of Navigation war eine Sammlung protektionistischer Vorschriften, mit denen England ausländischen (vor allem holländischen!) Schiffen verbot, Waren in britischen Häfen anzuliefern. Der große Verteidiger des Freihandels, Adam Smith, sprach sich für diese Maßnahme aus, weil ihm Sorge bereitete, dass ausländische Mächte ihre wirtschaftliche Stärke zum Nachteil Englands missbrauchen könnten.

In den letzten Jahrzehnten, vermutlich unter dem Einfluss der politischen Hegemonie der USA, hat die Außenhandelsökonomie wenig Interesse an machtpolitischen Fragen gezeigt. In den letzten 10 Jahren kam es hingegen zu einem wiedererstarkten Interesse an Geoökonomie. Darunter kann man – positiv – das Wechselspiel zwischen Geopolitik und Wirtschaft und – normativ – den Einsatz ökonomischer Instrumente zur Erreichung geopolitischer Ziele verstehen. Das Beispiel der Rivalität zwischen China und den USA bietet eindrucksvolles Anschauungsmaterial, auch für die enge Verbindung militärischer, ökonomischer und technologischer Aspekte.

Bilaterale Abhängigkeiten werden zu einem Problem, wenn die Handelspartner fürchten müssen, dass sie möglicherweise in Konfliktfällen ausgebeutet oder

<sup>1</sup> Ursprünglich handelt der Begriff der Geopolitik von der geografischen Dimension der Machtausübung staatlicher Akteure (Marshall, 2015). Heute ist der Begriff breiter zu fassen und umfasst die Beherrschung anderer Räume wie etwa des Cyberspace, der Liefer- und Produktionsnetzwerke oder von Technologien.

erpresst werden. Fehlt das Vertrauen in die Kooperationsbereitschaft der Partner, dann gewinnen sicherheitspolitische Erwägungen in der Handelspolitik an Gewicht. Die Gefahr opportunistischen Missbrauchs ist umso größer, je höher das ökonomische Gewicht des Handelspartners relativ zum eigenen Gewicht ist. Machtpolitische Überlegungen sind, anders als klassische handelspolitische Argumente, von einer Nullsummenspiellogik getragen, denn es kommt immer zu Gewinnern und Verlierern, während ein Abbau von Handelsbarrieren allen beteiligten Ländern gleichzeitig zum Vorteil gereichen kann. Powell (1991) hat spieltheoretisch gezeigt, dass schon die bloße Möglichkeit kriegerischer Auseinandersetzungen die handelspolitische Kooperation erschwert, weil asymmetrische Handelsgewinne immer auch machtpolitische Auswirkungen haben, die von einem der Handelspartner negativ gesehen werden.

In den letzten Jahren ist das Vertrauen vieler Regierungen in gegenseitiges Wohlverhalten gesunken. Ein Grund liegt darin, dass die USA als globaler Hegemon nicht mehr unumstritten sind. Ein weiterer Grund, der mit dem ersten nicht verbunden ist, besteht im Rückzug von Marktwirtschaft und Demokratie. Angiolillo et al. (2024) zeigen, wie sich das wirtschaftliche Kräfteverhältnis in der Welt in Richtung nichtdemokratischer Staaten verschiebt. Kurz nach der Jahrtausendwende wurden 61 % des globalen BIP in Ländern hergestellt, die als liberale Demokratien klassifiziert werden konnten.<sup>2</sup> Damit war ein temporärer Höhepunkt erreicht. Seither sind Demokratie – und damit oft gekoppelt Marktwirtschaft – im Rückzug. Im Jahr 2023 lag der Wert bei 43 %. Die Welt zerfällt also zunehmend in Blöcke, die sich hinsichtlich ihrer politischen Systeme unterscheiden.

Die USA, die EU und andere „westliche“ Industriestaaten haben vor dem Hintergrund dieser Entwicklung ihre Handelspolitiken überdacht. Sie verfolgen eine Strategie des De-Risking gegenüber China und eine Strategie der Entkoppelung gegenüber einem neo-imperialen und außenpolitisch aggressiven Russland. Wie auch immer diese Politiken konkret ausgestaltet sind, sie bedeuten zwingend einen Rückbau von in der Vergangenheit entstandener Handelsbeziehungen. Inputs werden dann nicht mehr von den günstigsten Quellen bezogen; Exporte nicht mehr immer an den zahlungswilligsten Abnehmer geliefert. Das ist gleichbedeutend mit einer Verschlechterung der realen

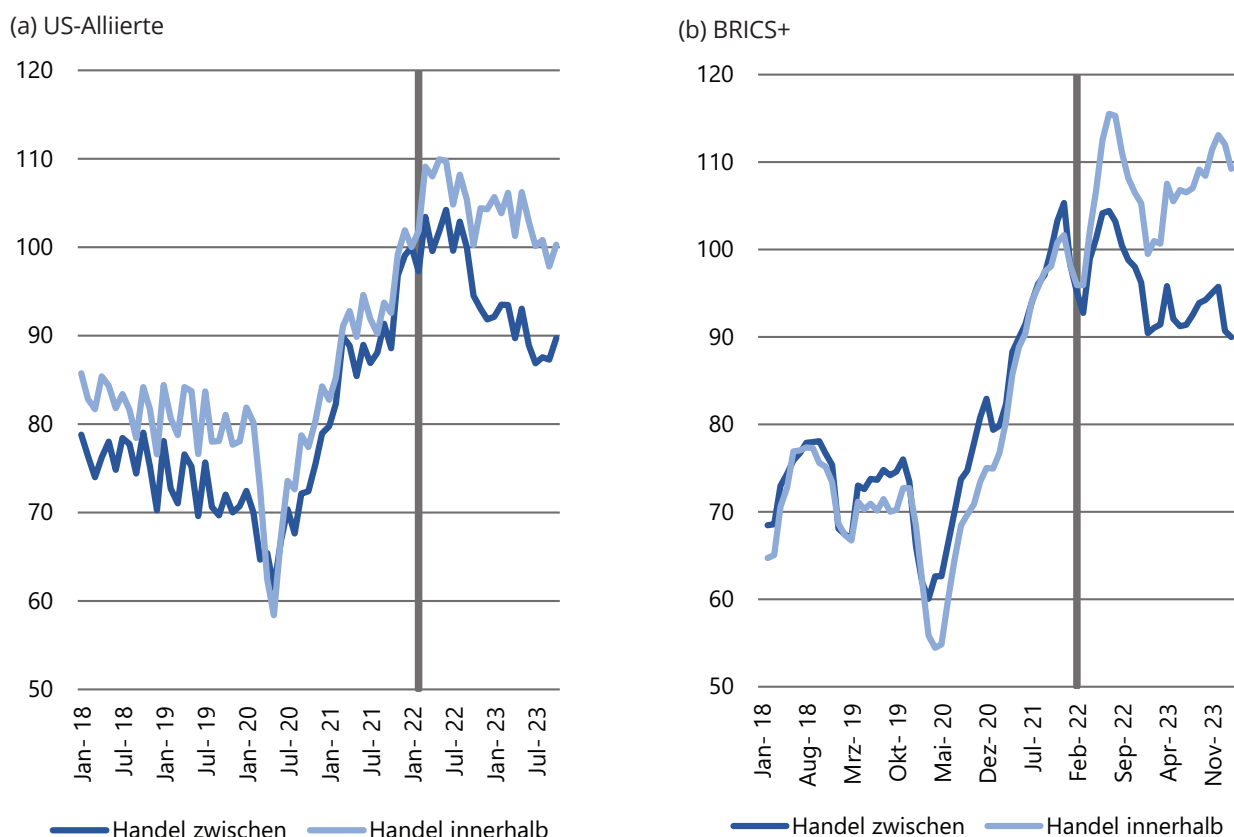
Austauschverhältnisse (*terms of trade*), sprich einem verringerten materiellen Wohlstand; siehe dazu die Berechnungen von Felbermayr und Krebs (2023) für Deutschland. Es steht zu hoffen, dass sich durch das De-Risking bilaterale Abhängigkeiten verringern lassen, aber dafür gibt es keine Garantie. Im Gegenteil, wenn einzelne Handelspartner ausgeschlossen werden, steigt *ceteris paribus* die Konzentration der Handelsströme.

## 2. Zunehmende Blockbildung

Die geopolitische Rivalität und die Verwendung geoökonomischer Instrumente führen zunehmend zu einer Fragmentierung der Weltwirtschaft. Geht der Prozess unvermindert weiter, kann nicht mehr von *einer* Weltwirtschaft gesprochen werden, sondern von Wirtschaftsblöcken, die innerhalb ihrer Grenzen intensiv wirtschaftlich vernetzt bleiben, sich zwischen den Blöcken aber entkoppeln. Die Anzeichen für konkrete Auswirkungen dieses Trends mehren sich. Abbildung 1a zeigt mithilfe von Informationen zum Abstimmungsverhalten in der UNO-Vollversammlung, dass der grenzüberschreitende Handel zwischen einer von den USA angeführten Ländergruppe und einer US-Resolution stets ablehnenden (oft um China-Russland zentrierten) Gruppe von Jänner 2022 bis Oktober 2023 um ca. 10 % abgenommen hat, während der Handel innerhalb dieser Gruppen relativ stabil geblieben ist. Abbildung 1b nimmt die Zugehörigkeit von Ländern zur BRICS+ Gruppe (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika und die neuen Mitglieder Ägypten, Äthiopien, Iran und Vereinigte Arabische Emirate) zum Ausgangspunkt und betrachtet den Handel zwischen den BRICS+ Ländern beziehungsweise den Nicht-BRICS+ Ländern. Wieder zeigt sich, dass der Handel zwischen den Blöcken um 10 % gefallen, jener innerhalb der Blöcke hingegen um etwa dieselbe Rate gestiegen ist.

Auf diese Fragmentierung hat die Welthandelsorganisation (2024) neulich hingewiesen und weitere Belege für einen besorgniserregenden Trend gefunden. So nimmt der Handel mit Zwischengütern, häufig hoch spezialisierte Bauteile für komplexe Anlagen, Maschinen oder Fahrzeuge, ab. Vom ersten Quartal 2022 bis zum letzten Quartal 2023 ist der weltweit gehandelte Warenwert im Zwischengüterhandel um ca. 7 % gefallen; der Anteil am globalen Gesamthandel ist von 57 auf 54 % zurückgegangen. Das sind starke Bewegungen in relativ kurzer Zeit.

<sup>2</sup> Die Werte entsprechen dem BIP-gewichteten globalen Durchschnittswert des Liberal Democracy Index (LDI) der Universität Göteborg. Der auf Länder-Ebene ausgewiesene LDI liegt zwischen 0 (Autokratie) und 1 (volle liberale Demokratie). Dazwischen liegen Formen wie etwa die illiberale Demokratie oder Autokratien mit Wahlen.

**Abbildung 1.** Güterhandel zwischen und innerhalb der geopolitischen Blöcke (Jan 2022 = 100).

Anmerkungen: Nominelle Daten. (a) Saisonbereinigte Reihen. Ohne Russische Föderation, Belarus und Ukraine. Blöcke werden wie in Banga-Gubbay und Rubinová (2023) anhand des Abstimmungsverhaltens der Länder in der UN-Vollversammlung den Blöcken zugeteilt. (b) 3-Monatsdurchschnitte.

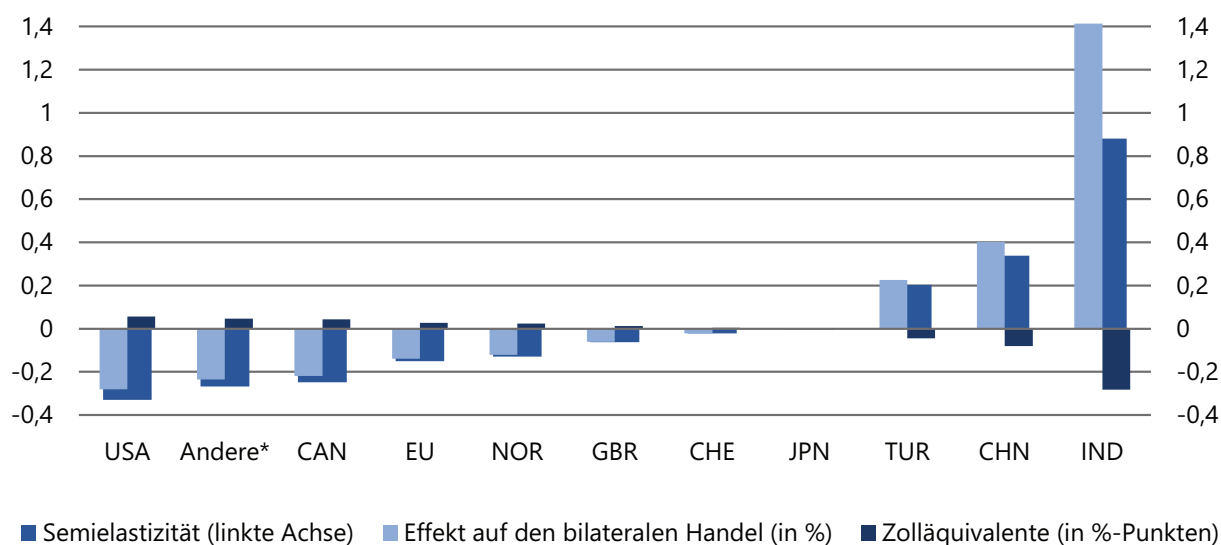
Quelle: Welthandelsorganisation (2024), IMF Direction of Trade Statistics, eigene Darstellung.

Die Blockbildung in der Weltwirtschaft wird massiv durch die massive Zunahme von Wirtschaftssanktionen beschleunigt. Diese gesellen sich zu der ebenfalls stark zunehmenden Anzahl protektionistischer handelspolitischer Maßnahmen hinzu; siehe dazu Yalcin et al. (2024), wo die jüngste Version der Global Sanctions Database vorgestellt wird. In dieser Arbeit bieten die Autoren die erste makroökonomische Analyse der von knapp 50 Ländern im Jahr 2022 gegen Russland eingeführten Sanktionen, die auf einem sehr breiten Sample von Ländern und auf langen Zeitreihen (1960–2023) beruht. Dabei wird ein modernes Gravitationsmodell (welches mit einer Vielzahl von Handelsmodellen kompatibel ist) geschätzt, welches die Wirkung der Sanktionen auf den Handel durch Veränderung der bilateralen Handelskosten isoliert. Das ist wichtig, denn so lassen sich andere Einflussfaktoren wie etwa das allgemeine BIP-Wachstum oder die Handelsumlenkung ausblenden. Es zeigt sich, dass die Sanktionen den Handel zwischen Russland

und den sanktionierenden Ländern, darunter die EU, die USA, Kanada, Japan, deutlich reduziert haben. Die Einbußen sind allerdings weniger groß, als man erwarten würde; siehe Abbildung 2. Der Grund liegt im Umstand, dass der Gesamthandel (also Exporte und Importe gemeinsam) betrachtet werden, und die Energieimporte der sanktionierenden Länder im Jahr 2022 wertmäßig noch deutlich anwuchsen.

Die Türkei, Indien und China haben gegen Russland keine Sanktionen verhängt. Daher würde man in einem Gravitationsmodell erwarten, dass die kontrafaktische Annahme, sie hätten doch Sanktionen eingeführt, zu insignifikanten Ergebnissen rund um den Schätzwert Null führen sollten. Genau das Gegenteil ist allerdings der Fall. Die geschätzten Semi-elasticitäten im Gravitationsmodell sind deutlich positiv.<sup>3</sup> In Verbindung mit den Handelsdaten bedeutet dies, dass es zwischen Russland und seinen Handelspartnern China, Indien und Türkei eine aktive Reduktion der Handelskosten gegeben haben

<sup>3</sup> Die Schätzergebnisse reflektieren hierbei ausschließlich bilaterale Faktoren, d.h., unter der Annahme unveränderter Präferenzen spiegeln sie die Veränderung von Handelskosten wider.

**Abbildung 2.** Effekte der Sanktionen gegen Russland auf bilateralen Güterhandel mit Russland.

Anmerkungen: Die Grafik zeigt die Effekte der Sanktionen des „Westens“ gegen Russland aus dem Jahr 2022 und fortlaufend auf den bilateralen Handel. \* bezeichnet den Durchschnitt aller anderer sanktionierenden Länder. Die Schätzungen wurden in einer PPML-Gravitationsgleichung mit jährlichen Handelsdaten 1960–2023 durchgeführt. Zur Berechnung der Zolläquivalente wurde eine Handelselastizität von 5 unterstellt. Quelle: Yalcin et al. (2024), eigene Darstellung.

muss. Diese lässt sich mithilfe einer unterstellten Handelselastizität von 5 in Zolläquivalenten beziffern. Diese quantifizieren, wie hoch eine Zollreduktion sein müsste, die dieselben Effekten hätte. Im Fall der Türkei ergibt sich ein Wert von ca. 5 %, im Fall Chinas 8 % und im Fall Indiens sogar 28 %.<sup>4</sup> Russland und die drei genannten Länder sind seit 2022 handelspolitisch offenbar deutlich näher aneinandergerückt, etwa durch die Einrichtung von Swap-Linien zwischen den Zentralbanken, durch erleichterte Zollprozeduren, durch staatlich angebahnte und garantierte Geschäfte und manches mehr.

### 3. Auswirkungen auf Standort und Wettbewerbsfähigkeit

Zunehmende Handelsbarrieren, eine stark steigende Wahrscheinlichkeit von Wirtschaftssanktionen und eine erhöhte handelspolitische Unsicherheit sind vor allem für kleine, offene Volkswirtschaften wie Österreich eine enorme Herausforderung. Vor allem mittelständische Industrieunternehmen haben in den letzten Jahrzehnten in ihren Nischen Technologieführerschaft erworben, die es erlaubt, in viele Länder der Welt zu exportieren, die aber auch Importe von Vorprodukten oder Dienstleistungen aus vielen Ländern erfordern. Die Geschäftsmodelle dieser *Hidden Champions* sind auf offene

Auslandsmärkte angewiesen. Der heimische Markt ist als Absatzmarkt hoffnungslos zu klein und als Beschaffungsmarkt unzureichend.

Die zunehmende Fragmentierung macht die Bedienung ausländischer Märkte durch Exporte weniger attraktiv, weil überraschend eingeführte Handelsbarrieren die Profitabilität von Auslandsgeschäften gefährden können. Das gilt offensichtlich für Importzölle des Auslands, aber auch für Ursprungsregeln, die österreichischen Unternehmen die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen im Ausland erschweren, oder für regulatorische Maßnahmen, die spezielle Produktanpassungen für den Marktzugang erzwingen. Diese Kosten, oder auch nur die Erwartung solcher Kosten in der Zukunft, machen Local-for-Local Strategien der Unternehmen attraktiver. Statt in Österreich für das Ausland zu produzieren, wird in einem eigenen Werk oder einem Vertragsproduzenten im Ausland für das Ausland gefertigt. Eine solche Strategie ist eine Absicherung gegen handelspolitische Unsicherheiten, vermindert aber die im Inland erwirtschaftete Wertschöpfung, weil der Arbeits- und Teile des Kapitaleinsatzes im Ausland erfolgen. Das Inland profitiert von Rücküberweisungen der Gewinne und von Zulieferungen, etwa geistigen Eigentums. Für die heimische Volkswirtschaft entsteht damit

<sup>4</sup> Es handelt sich dabei nicht um die klassischen Handelsumlenkungseffekte, die sich in Folge von Sanktionen (oder präferenziellen Handelsabkommen) einstellen, sondern um zusätzliche Handelsschaffungseffekte, die durch Absenkung von bilateralen Handelskosten zu Stande gekommen sein mussten.

aber ein Verlust, der sich in Form verringerter Exporte niederschlägt.

Im Jahr 2024 betrugen die Exporte Österreichs ca. 280 Mrd. Euro bei einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) von ca. 480 Mrd. Euro. Etwa zwei Drittel der Exporte gehen in die EU. Damit sind 20 % des österreichischen BIP mit dem außereuropäischen Export verbunden. Es ist somit klar, dass die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer Substitution von Exporten durch Produktion in ausländischen Niederlassungen erheblich wären. Und wenn durch Einschränkungen bei der Kapitalverkehrsfreiheit Repatriierung von Gewinnen schwierig wird, verstärkt sich der negative Effekt noch. Diese Möglichkeit ist von praktischer Relevanz. Yalcin et al. (2024) zeigen, wie dramatisch gerade finanzpolitische Wirtschaftsanktionen zugenommen haben.

#### 4. Wirtschaftspolitische Maßnahmen

Das zentrale Kennzeichen der neuen Zeit ist eine hohe Unsicherheit darüber, welche Bedingungen europäische Unternehmen im Ausland vorfinden, egal ob als Exporteure, Importeure oder Investoren. Die Unsicherheit bezieht sich vor allem auf Wirtschaftssanktionen, die auf die Handelsbeziehungen der EU-Staaten wirken – egal ob von außen oktroyiert oder selbst initiiert.

In diesem Zusammenhang gibt es im Grunde nur zwei sinnvolle außenwirtschaftspolitische Strategien. Einerseits geht es um Ex-ante-Maßnahmen, die die Materialisierung von Risiken minimieren, und andererseits um Ex-post-Strategien, die die Schäden bei Eintritt der Risiken möglichst klein halten.

Das Ziel der ersten Strategie besteht darin, sicherzustellen, dass opportunistisches, regelwidriges Verhalten ausländischer Mächte möglichst nicht vorkommt. Diesem Ziel kann man durch Freihandels- oder Investitionsabkommen näherkommen. Mit oder ohne Abkommen sind aber auch Anreize wichtig. Dafür ist es notwendig, für den Fall eines Regelbruchs glaubwürdig Gegenmaßnahmen anzudrohen, die den Vorteil des Aggressors

durch das opportunistische Verhalten nullifizieren. Solche Gegenmaßnahmen bestehen in der Regel darin, den Zugang zum Binnenmarkt export- und/oder importseitig einzuschränken. Dazu braucht es einerseits klare Prozesse, die im Notfall schnell und vorhersehbar ablaufen. Das neue Anti-Coercion-Instrument der EU stellt ein solches Verfahren zur Verfügung. Andererseits ist die Gegenmaßnahme nur dann für das Ausland schmerzhaft, wenn der Binnenmarkt groß, tief und dynamisch ist. Daher muss es *die* Top-Priorität der EU sein, den Binnenmarkt zu vergrößern, zu vertiefen und seine Dynamik zu fördern.

Die zweite Strategie besteht darin, die negativen Auswirkungen der tatsächlichen Materialisierung der Risiken möglichst klein zu halten. Dabei geht es nicht nur um politische Risiken, sondern um alle möglichen Unterbrechungen von Lieferketten oder Marktzugängen. Hier besteht der zentrale Ansatzpunkt in der Diversifizierung der Beschaffungs- und Absatzmärkte. Wieder können Abkommen helfen, die für Firmen aus der EU möglichst einfache Zugänge zu möglichst vielen Auslandsmärkten sicherstellen. Außerdem sollte die Politik kontraproduktive Regulierung vermeiden, etwa teure Lieferketten-sorgfaltspflichten oder Übergewinnbesteuerungen, die die Anreize zur Diversifizierung vermindern. Weil private Unternehmen die außenpolitischen Auswirkungen ihres Handelns naturgemäß nicht berücksichtigen, kann es zur Internalisierung dieser externen Effekte sinnvoll sein, Konzentrationszölle einzuführen: diese gelten, wenn der Anteil eines einzelnen Lieferanten bei einem bestimmten Importgut einen Schwellenwert übersteigt.

Und schließlich: Je höher die Kosten der ausländischen Beschaffung und/oder je schwieriger die Möglichkeiten des Auslandsabsatzes, umso wichtiger ist es, die eigene Kosteneffizienz zu optimieren, um eintretende Risiken abfedern zu können. Dazu sollte die Politik einen Beitrag leisten, zum Beispiel durch eine entschiedene Reduktion von Bürokratielasten, einem zweckmäßigen Strommarktdesign und Investitionen in die Infrastruktur.

#### Referenzen

- Angiolillo, F., Lundstedt, M., Nord, M. & Lindberg, S. (2024). *State of the world 2023: democracy winning and losing at the ballot, Democratization*. Im Erscheinen: <https://doi.org/10.1080/13510347.2024.2341435>.
- Autor, D. H., Dorn, D. & Hanson, G. H. (2013). The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States. *American Economic Review*, 103/6, S. 2121–68.
- Banga-Gubbay, M., Rubínová, S. (2023). Is the global economy fragmenting? *WTO Staff Working Paper*, ERSD-2023-10.
- Felbermayr, G. & Krebs, O. (2023). *Der volkswirtschaftliche Schaden von Decoupling in Deutschland: Szenarien auf Bundes-, Kreis- und Sektorebene*. Studie für die Stiftung Familienunternehmen, München.

- Marshall, T. (2015). *Prisoners of Geography*. London: Elliott and Thompson.
- Ossa, R. (2015). Why trade matters after all. *Journal of International Economics*, 97(2), S. 266–277.
- Powell, R. (1991). Absolute and Relative Gains in International Relations Theory. *The American Political Science Review*, 85(4), S. 1303–1320.
- Ricardo, D. (1817). *On the Principles of Political Economy and Taxation*. London: John Murray.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: W. Strahan.
- Stolper, W. & Samuelson, P. (1941). Protection and Real Wages. *Review of Economic Studies*, 9(1), S. 58–73.
- Welthandelsorganisation. (2024). *Global Trade Outlook and Statistics*. April 2024, Genf.
- Yalcin, E., Felbermayr, G., Kariem, H., Kirilakha, A., Kwon, O., Syropoulos, C. & Yotov, Y. V. (2024). The Global Sanctions Data Base – Release 4: The Heterogeneous Effects of the Sanctions on Russia. *WIFO Working Paper*, 681.

---

DOI:10.2478/wpbl-2024-0013 • WPBl • Heft 1 • 2024 • 5–10  
JEL Codes: F13, F15, F51

## The new geoeconomics and its effects on business locations

Geopolitical rivalries create mistrust between trading partners. These try to guard themselves against the opportunistic abuse of trade policy by de-risking and de-coupling. Indeed, first empirical evidence points towards an increasing division of the world economy into an US-centered and a China-centered block. Western sanctions against Russia have strongly accelerated this tendency. Increased fragmentation disincentivizes corporate strategies based on serving foreign markets by exports and favors local-for-local models. This endangers value-added creation in small, open economies such as Austria. Countermeasures must include deepening the European Single Market, striking trade agreements with aligned and neutral countries, and promoting cost efficiency of European production.

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).