

Zur Handelsabhängigkeit Europas und Österreichs von China

Adrian Wende, Martin Ertl, Klaus Weyerstraß

*Adrian Wende, IHS, Wien
Martin Ertl, IHS, Wien
Klaus Weyerstraß, IHS, Wien*

Der Beitrag analysiert die Handelsabhängigkeit Europas und Österreichs von China auf Basis einer Übersicht aktueller Literatur. Dabei werden auch die besonderen Risiken im Handel mit China beleuchtet. Neben den direkten Importverflechtungen werden auch die indirekten Abhängigkeiten über Vorleistungen untersucht. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei strategischen Produkten mit geringer Substituierbarkeit, insbesondere im Rohstoff- und Pharmasektor. Abschließend werden wirtschaftspolitische Handlungsoptionen diskutiert. Um strategische Abhängigkeiten zu verringern, sollte die EU eine kohärente Strategie zur Diversifizierung der Import- und Exportmärkte verfolgen. Dazu sollte sie insbesondere neue Handelsabkommen abschließen und das regelbasierte multilaterale Handelssystem stärken.*

1. Einleitung

In der aktuellen geopolitischen Lage, die durch Spannungen zwischen dem Westen und China, Sanktionen gegen Russland aufgrund dessen Invasion der Ukraine sowie durch eine protektionistische Politik der aktuellen US-Regierung geprägt ist, analysieren Regierungen und Unternehmen ihre Abhängigkeiten und streben gegebenenfalls eine Reduzierung derselben an. Aus diesem Grund haben wir in einer Meta-Studie die bisherigen Erkenntnisse der Literatur zur Handelsabhängigkeit Österreichs und Europas von China zusammengetragen (Wende et al., 2024). Hier wollen wir unsere Ergebnisse kurz zusammenfassen und mögliche Handlungsoptionen daraus diskutieren.

Warum steht die Handelsabhängigkeit von China besonders im Fokus? Erstens geht von China ein besonderes (geo-)politisches Risiko aus. So befürchtet der Westen einen Angriff Chinas auf Taiwan, was zu einer plötzlichen Entkopplung der westlichen von der chinesischen Wirtschaft führen könnte. Als Vergeltung für westliche Exportbeschränkungen schränkt China seinerseits den Export von kritischen Rohstoffen ein. Zudem nutzt die chinesische Regierung unterschiedliche, auch handelspolitische Mittel, um wirtschaftlichen Druck auszuüben und so ihre Interessen durchzusetzen. Wir gehen darauf in Abschnitt 2 unseres Artikels näher ein.

Zweitens ist China vor allem aufgrund seiner Größe und Exportorientierung von enormer Bedeutung sowohl für die Weltwirtschaft als auch für Europa. Seit seinem Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 2001 stieg China zum zweitwichtigsten Importpartner Österreichs und zum wichtigsten der EU auf. Der Anteil der Warenimporte Österreichs aus China an den Gesamtimporten von Gütern hat sich laut Statistik Austria innerhalb von 23 Jahren mehr als vervierfacht (von 1,7 % im Jahr 2002 auf 8,2 % im Jahr 2024). Damit liegt China hinter Deutschland (32,3 %) und wird gefolgt von Italien (6,5 %), Tschechien (4,3 %), den Vereinigten Staaten (4,1 %) und der Schweiz (3,8 %). Im Jahr 2024 belief sich der Wert der Warenimporte aus China auf 15,5 Milliarden Euro (Statistik Austria). Im dritten Abschnitt unseres Aufsatzes werden wir untersuchen, inwiefern man allein anhand von wertmäßigem Importvolumen und geschätzten Handelselastizitäten auf Abhängigkeiten von China schließen kann.

Drittens hat China bei einigen Produkten eine beherrschende Stellung auf dem Weltmarkt. Selbst wenn ihr Importwert nicht besonders hoch ist, kann eine Abhängigkeit von diesen Produkten bestehen, beispielsweise aufgrund mangelnder Substituierbarkeit oder sicherheitsrelevanter Funktionen. Diese Problematik beleuchten wir in Abschnitt 4.

* Zur sprachlichen Überarbeitung wurde teilweise Künstliche Intelligenz verwendet. Die inhaltliche Verantwortung für den Text liegt vollständig bei den Autoren.

Um Abhängigkeiten zu reduzieren und die Resilienz zu stärken, haben die EU und ihre Mitgliedstaaten verschiedene Instrumente und Strategien entwickelt. Wichtige Maßnahmen sind die Diversifizierung von Lieferketten und Absatzmärkten, der Ausbau strategischer Vorräte sowie Investitionen in Forschung und Innovation. Die politischen Handlungsoptionen, mit denen sich die Gefahr durch Handelsabhängigkeiten verringern lässt, werden im abschließenden fünften Abschnitt dargestellt.

2. Die Risiken im Handel mit China

Der Handel mit China unterliegt einer Reihe von Risiken, die im Handel mit europäischen Ländern, Amerika oder *westlich ausgerichteten* Volkswirtschaften in Asien nicht bestehen. Zunächst ist hier die Gefahr der geopolitischen Eskalation zu nennen, welche sich vor allem um die Spannungen rund um Taiwan ergibt. Die chinesische Führung droht immer wieder damit, militärische Mittel einzusetzen, um Taiwan mit China zu vereinen. Grund dafür ist, dass Taiwan seit dem Ende des chinesischen Bürgerkriegs im Jahr 1949 ein unabhängiger Staat ist, von China jedoch als abtrünnige Provinz betrachtet wird. Ein militärischer Angriff Chinas auf Taiwan könnte eine durch westliche Sanktionen bedingte, abrupte Entkopplung des Handels zwischen China und dem Westen zur Folge haben. Dies würde die globalen Lieferketten destabilisieren und wirtschaftliche Turbulenzen in den Ländern auslösen, die mit China in engen Handelsbeziehungen stehen.

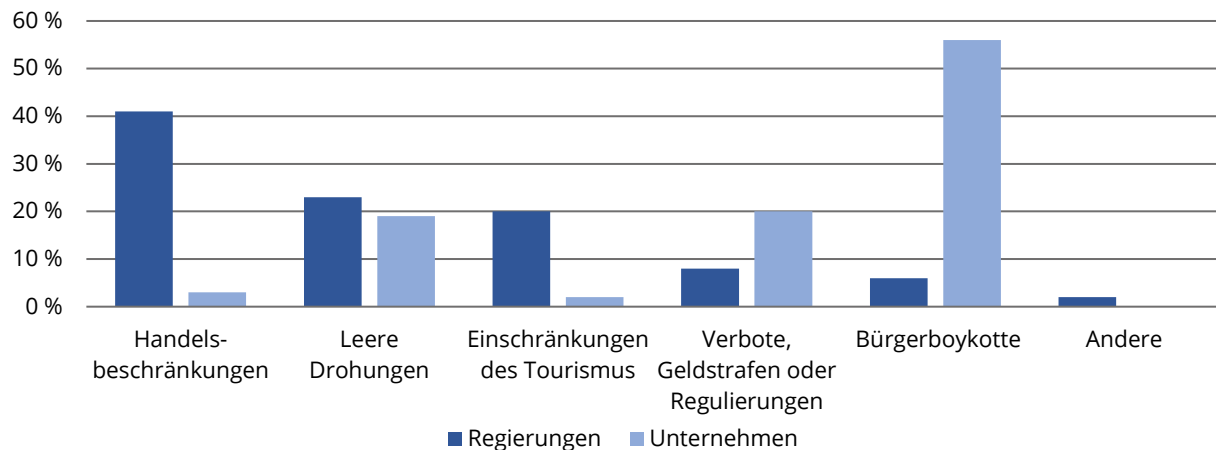
Doch auch ohne militärischen Konflikt versucht die chinesische Regierung durch Drohungen, Handelsbeschränkungen oder Einschränkungen des Tourismus politischen Druck auf Regierungen und Unternehmen zu erzeugen und so politische Entscheidungen zu beeinflussen. Adachi et al. (2022) haben öffentlich bekannte Fälle zusammengetragen, in denen China wirtschaftlichen Druck ausgeübt hat. Insgesamt wurden 123 Fälle zwischen Februar 2010 und März 2022 identifiziert, wobei die Häufigkeit seit 2018 zunimmt. Abbildung 1 zeigt die Häufigkeit, mit der China die von den Autoren unterschiedenen Maßnahmen einsetzt. Um eine Regierung unter Druck zu setzen, beschränkt China am häufigsten den Handel und den Tourismus, die zusammen 61 % der Fälle ausmachen. Wenn die chinesische

Regierung Druck auf Unternehmen ausübte, geschah dies laut Adachi et al. (2022) in über 50 % der Fälle durch Bürgerboykotte. Daneben wurden mit jeweils rund einem Fünftel der Fälle auch Verbote, Geldstrafen oder Regulierungen bzw. leere Drohungen eingesetzt.

Im Zusammenhang mit den Wirtschaftsbeziehungen zu China wird auch häufig die Gefahr von Wirtschafts- und Technologiespionage genannt. Dieser Vorwurf wird insbesondere von der US-Justiz vorgebracht (Demers, 2018), aber auch in Europa wurden solche Anschuldigungen bereits gemacht. Darüber hinaus wird das Thema Cybersicherheit immer wichtiger, insbesondere vor dem Hintergrund, dass chinesische Unternehmen eine wesentliche Rolle bei der Bereitstellung wichtiger Infrastruktur und Endgeräte im Bereich der Telekommunikation bzw. der 5G-Netze einnehmen. Daraus können sowohl Sicherheitsrisiken durch Spionage und Cyber-Angriffe als auch direkte Abhängigkeiten resultieren. In diesem Kontext ist auch ein prominentes Beispiel für Drohungen durch die chinesische Regierung zu nennen, als diese versuchte, Zugang von Huawei zu den 5G-Netzen in Frankreich, Deutschland, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten zu sichern (Adachi et al., 2022).

Ein weiterer Aspekt ist, dass chinesische Exporteure in den letzten Jahren an Wettbewerbsfähigkeit gewonnen haben, was u.a. auf eine aktive chinesische Industrie- und Handelspolitik, staatliche Subventionen bestimmter Produkte sowie eine inländische Nachfrageschwäche zurückzuführen ist. Lag der Anteil der Wareneinfuhren aus China Anfang der 1990er Jahre am Weltmarkt nicht einmal bei 2 %, so ist dieser auf mittlerweile mehr als 14 % gestiegen. Aufgrund einer verbesserten Produktionstechnologie (*industrial upgrading*) hat sich das Geschäftsmodell Chinas von einem Produzenten arbeitsintensiver einfacher Konsumgüter zu einem Konkurrenten bei hochwertigeren Industriegütern entwickelt, wobei dortige Überkapazitäten derzeit zu günstigeren Preisen auf den Weltmarkt drängen (Al-Haschimi et al., 2024). In der Konsequenz hat sich etwa die relative Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands gegenüber China, gemessen am RCA-Koeffizienten¹ (Revealed Comparative Advantage oder auch Balassa-Index), seit dem Jahr 2012 kontinuierlich verschlechtert. Insbesondere in traditionell exportstarken Wirtschaftszweigen wie dem Maschinenbau und dem Fahrzeugbau

¹ Der RCA-Koeffizient berechnet die Exporte in einem Wirtschaftszweig relativ zu den Exporten aller Wirtschaftszweige eines Landes und setzt dies ins Verhältnis zu den Exporten des Wirtschaftszweiges über alle Länder hinweg relativ zur Summe der Exporte aller Länder und Wirtschaftszweige.

Abbildung 1. Wie China wirtschaftlichen Druck auf Unternehmen und Regierungen ausübt.

Quelle: Adachi et al. (2022), eigene Darstellung.

hat sich die relative Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands verschlechtert. Lediglich im Bereich der pharmazeutischen Produkte konnten Zuwächse bei der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Exporteure gegenüber chinesischen festgestellt werden (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2024). Für Österreich zeigen eigene Berechnungen eine stabile Entwicklung des handelsgewichteten RCA im Verhältnis zu China, also anders als für Deutschland keine ausgeprägte Verschlechterung der relativen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber China. Dies dürfte auf Unterschiede in der Exportstruktur Österreichs nach China im Vergleich zur Exportwarenstruktur Deutschlands zurückzuführen sein. Im Umkehrschluss bedeutet die hohe Wettbewerbsfähigkeit Chinas eine Gefahr zunehmender Handelsabhängigkeiten des Restes der Welt, falls es China gelingt, in bestimmten Produkten oder Sektoren eine weltweit marktbeherrschende Stellung zu erlangen. Letzteres könnte durch chinesische Industriepolitik sogar noch forciert werden.

3. Länderspezifische Abhängigkeiten durch hohe Handelsvolumina und niedrige Handelselastizitäten

Die österreichischen Warenimporte aus China beschränken sich laut Statistik Austria hauptsächlich auf drei Hauptkategorien der SITC-Klassifikation (Standard International Trade Classification): chemische Erzeugnisse, Maschinen und Fahrzeuge und sonstige bearbeitete Waren. Die Importe von Maschinen und Fahrzeugen

machen mit über 50 % mit Abstand den größten Anteil aus. Dabei kommt elektrischen Maschinen, Apparaten, Geräten und Einrichtungen sowie Maschinen der Nachrichtentechnik, Bild-, Tonaufzeichnungs- und Wiedergabegeräten eine große Bedeutung zu. Bei den sonstigen bearbeiteten Waren nehmen etwa Bekleidung und Bekleidungszubehör, verschiedene bearbeitete Waren und Schuhe einen prominenten Rang ein. Bei den chemischen Erzeugnissen kam es insbesondere nach der Pandemie zu einem sprunghaften Anstieg importierter medizinischer und pharmazeutischer Erzeugnisse. Können wir nun anhand dieser einfachen Fakten zu den wertmäßigen Importvolumina in Kombination mit Handelselastizitäten, also dem Ausmaß, in dem Importgüter durch inländische oder andere ausländische Güter substituiert werden können, Handelsabhängigkeiten identifizieren? Zunächst stellt sich die Frage, auf welcher Ebene die Handelsabhängigkeiten festgestellt werden sollen: auf Produkt-, Sektor- oder Länderebene? Geht es also um eine Entkopplung ganzer Länder oder *nur* um Lieferengpässe bei einzelnen Produkten?

Wenn wir die Handelsabhängigkeit auf Sektor- oder sogar Produktebene betrachten wollen, dann bestehen eine Reihe von Problemen. So werden Handelselastizitäten in der Regel relativ hoch geschätzt, d.h. Importgüter können demnach leicht durch inländische oder andere ausländische Güter substituiert werden. Doch im Allgemeinen implizieren bereits sehr niedrige Substitutionselastizitäten noch erhebliche Substitutionseffekte, wie die Diskussion bzgl. des Gasembargos gegenüber Russ-

land gezeigt hat (Moll et al., 2023). Dieser allgemeine Fall lässt sich auf Handelselastizitäten übertragen, die demnach schon sehr niedrig oder gar Null sein müssten, um eine Abhängigkeit festzustellen, oder es müsste ein sehr hohes Importvolumen vorliegen. Bei hohen Handelselastizitäten oder geringen Importvolumina wäre der Einfluss von Lieferengpässen auf die Produktion hingegen gering und würde daher keine Handelsabhängigkeit begründen. Da einzelne Produkte nur selten besonders große Handelsvolumina aufweisen, die mehrere Prozent des BIP ausmachen, würde eine Ermittlung von Handelsabhängigkeiten auf Produktebene oder in kleinen Sektoren auf geringe Abhängigkeiten schließen lassen. Nun wäre dies sicher irreführend, da andere Kriterien als der Einfluss auf das BIP für eine Importabhängigkeit entscheidend sein können (siehe dazu den nächsten Abschnitt).

Dennoch sind Handelselastizitäten der wesentliche Parameter, um die langfristigen Handelsgewinne oder – im Falle einer weitgehenden Entkopplung von Ländern oder Wirtschaftsräumen – die -verluste durch Handelsverzicht zu bestimmen. Schätzergebnissen von Imbs und Mejean (2017) zufolge fällt es Österreich auf sektoraler Ebene schwerer, Importe zu substituieren, als es bei vergleichbaren Ländern der Fall ist. Dies wird jedoch dadurch ausgeglichen, dass leicht zu substituierende Importe in Österreich sowohl in Bezug auf die inländischen Ausgaben als auch auf den Handel wertmäßig größer sind. Beispiele hierfür sind Maschinen und elektrische Geräte, welche ein hohes wertmäßiges Importvolumen aufweisen und gleichzeitig laut Schätzergebnissen von Imbs und Mejean (2017) leicht zu substituieren sind. Auf Länderebene aggregiert hat Österreich dann weder eine besonders hohe, noch eine besonders niedrige Handelselastizität. Letztere Aussage wird auch durch andere Studien gestützt, wie die Metastudie von Bajzik et al. (2020) zeigt.

Die bisher behandelten Importvolumina blenden indirekte Abhängigkeiten aus. Diese entstehen, wenn österreichische Importe aus anderen Ländern Vorleistungen aus China beinhalten. Daher sollte zusätzlich der Wertschöpfungshandel betrachtet werden, also die in der europäischen Produktion enthaltenen Vorleistungen aus China. Laut Comtrade-Daten bezog Österreich im Jahr 2022 nur 8 % seiner Importe direkt aus China, die gesamte EU jedoch 21 %. Der Wertschöpfungsanteil Chinas an der österreichischen Produktion lag jedoch laut TiVa-Daten der OECD im Jahr 2018 mit 1,9 % praktisch gleichauf mit jenem der gesamten EU von 2,0 %. Es zeigt sich also, dass Österreich in hohem Maße Güter

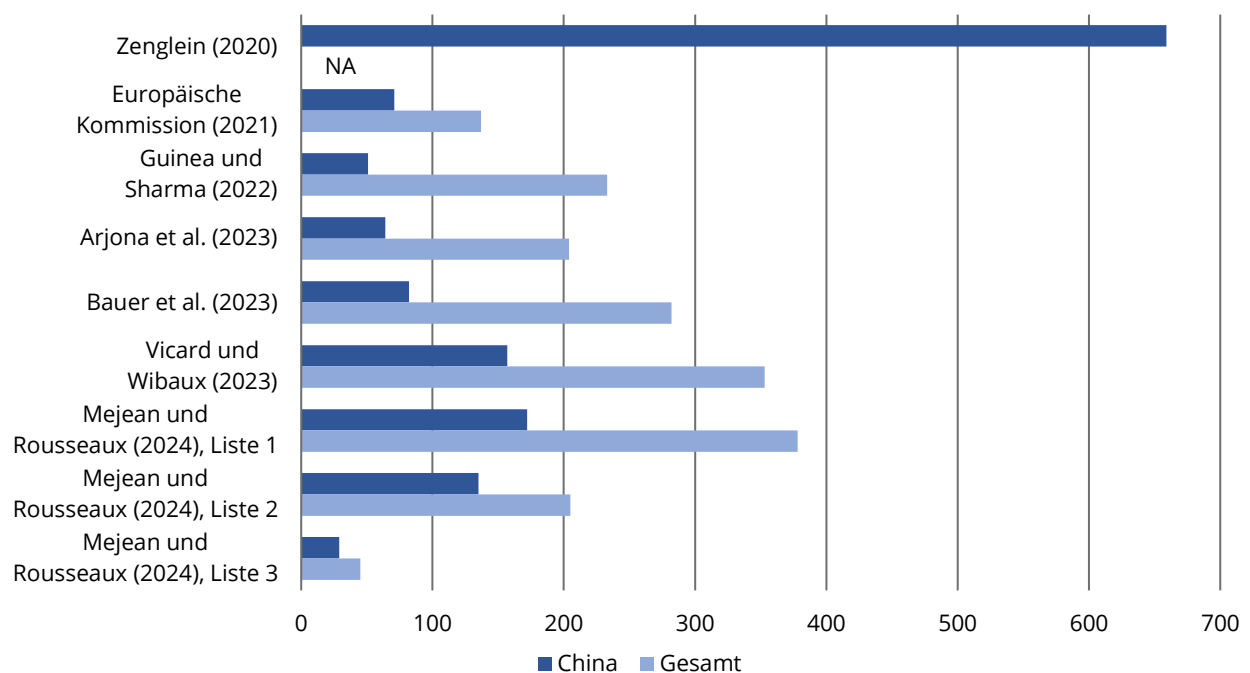
aus anderen EU-Ländern importiert, welche chinesische Vorleistungen enthalten.

4. Handelsabhängigkeiten auf Produktebene

Handelsabhängigkeiten bestehen nicht nur bei hohen, sondern auch bei geringen Handelsvolumina, etwa beim Import einzelner Schlüsselprodukte. Laut Europäischer Kommission (2021) liegen Abhängigkeiten vor, wenn, vereinfacht ausgedrückt, nur wenige Anbieter verfügbar sind und die heimische Produktion diese Importe kaum ersetzen kann. Als strategisch relevant definiert sie solche Abhängigkeiten, die (1) die Sicherheit oder außenpolitische Handlungsfähigkeit der EU gefährden, (2) die Gesundheit der Bürger:innen beeinträchtigen oder (3) den Zugang zu zentralen Vorleistungen für den ökologischen und digitalen Wandel beschränken. Zur Identifikation strategischer Abhängigkeiten analysiert die Europäische Kommission die quantitativen Kriterien für die Importkonzentration, den Anteil am Gesamtbedarf sowie die Substituierbarkeit durch EU-Produktion. Anschließend bewertet sie den strategischen Charakter qualitativ und im Austausch mit Stakeholdern. So wurden 137 kritische Produkte identifiziert, 71 davon stammen überwiegend aus China. Neben dem Ansatz der Europäischen Kommission gibt es zahlreiche weitere Ansätze zur Identifizierung von Handelsabhängigkeiten auf Produktebene, die sich häufig stark ähneln. Abbildung 2 gibt einen Überblick über alle von uns untersuchten Studien.

Die großen Unterschiede in den identifizierten Abhängigkeiten von den verschiedenen Studien mögen überraschen. Eine detaillierte Analyse der österreichischen Importe aus China, die in der Literatur anhand quantitativer Kriterien als abhängig identifiziert wurden, zeigt, dass dies oft Produkte betrifft, die nicht als bedeutsam oder strategisch eingestuft werden können. In vielen Fällen, beispielsweise bei Perücken, falschen Bärten, künstlichen Blumen und ähnlichen Produkten, ist offensichtlich, dass weder die europäische Produktion noch die Verteidigungsfähigkeit oder die Gesundheit der EU-Bürgerinnen und Bürger von diesen abhängig sind.

Letzteres trifft jedoch nicht auf Güter aus besonders kritischen Sektoren zu. Wir wollen hier kurz auf den Rohstoffsektor und die pharmazeutische Industrie eingehen. Laut Grohol und Veeh (2023) ist die EU auf verschiedenen Stufen der Wertschöpfungskette stark von kritischen Rohstoffen aus Drittländern, insbesondere aus China, abhängig, und das gilt insbesondere für Technologien,

Abbildung 2. Zahl der in verschiedenen Studien als abhängig identifizierten Produkte in der EU.

Anmerkung: Bei der Europäischen Kommission (2021) werden strategische Abhängigkeiten dargestellt. In den anderen Fällen sind die Abhängigkeiten entweder nicht entsprechend unterteilt und umfassen daher auch nicht strategische Abhängigkeiten oder können in den Fällen von Arjona et al. (2023) und bei Liste 2 und 3 von Mejean und Rousseaux (2024) als abweichende Definition von strategischer Abhängigkeit betrachtet werden.

Quelle: Eigene Darstellung.

die für die ökologische Transformation von Bedeutung sind. Problematisch ist auch, dass es auf dem Weltmarkt für einige Rohstoffe und insbesondere für seltene Erden kaum Alternativen zu China gibt. Die hohen Weltmarktanteile Chinas bedeuten allerdings nicht, dass der entsprechende Rohstoff nur oder hauptsächlich in China vorkommt. Sie sind vielmehr auf die hohe Wettbewerbsfähigkeit Chinas im Sinne niedriger Produktionskosten zurückzuführen. So sind Chinas hohe Weltmarktanteile bei Magnesium beispielsweise nicht auf exklusive Vorkommen zurückzuführen, sondern auf die Nutzung des kostengünstigen, aber emissionsintensiven Pidgeon-Verfahrens zur Gewinnung von Magnesium aus Dolomit und Sole (Grohol und Veeh, 2023). Obwohl Magnesium auch aus anderen Quellen wie Meerwasser oder Serpentin gewonnen werden kann (U.S. Geological Survey, 2024), verschafft das einfache Verfahren China eine führende Marktstellung (Schmitz, 2019). Doch einer Förderung der Rohstoffe in der EU stehen neben der mangelnden Verfügbarkeit und hohen Förderkosten häufig auch damit verbundene Umweltprobleme entgegen, wie z.B. Fritz et al. (2023) für Rohstoffe der Elektromobilität beschreiben.

Die pharmazeutische Industrie spielt bei der Beurteilung von Handelsabhängigkeiten eine besondere Rolle, da ihre Produkte in der Regel Auswirkungen auf die Gesundheit der EU-Bürger:innen haben. China ist in diesem Sektor wertmäßig kein bedeutender Handelspartner, so stammen von den direkten Importen fertiger Arzneien nur rund 2,5 % aus China. In bestimmten Bereichen wie pharmazeutischen Wirkstoffen (8 %) und Antibiotika (7 %) ist die EU stärker auf China angewiesen (Hallak, 2020). Bei Medizinprodukten und Impfstoffen hingegen ist der Anteil Chinas an den EU-Importen mit 0,3 % bzw. 0,05 % gering. Kritisch ist, dass einige dieser Importe strategisch relevante Substanzen wie Chloramphenicol oder heterozyklische Verbindungen betreffen (Zenglein, 2020). Zusätzlich zeigen Daten zur globalen Wertschöpfungskette im Chemie- und Pharmasektor, dass etwa 29 % der Rohstoffe und 38 % der Zwischenprodukte der fünf größten Importpartner der EU (Schweiz, UK, USA, China, Singapur) aus China stammen, was auf eine erhebliche indirekte Abhängigkeit hinweist (Hallak, 2020). Indien ist mit einem Anteil von rund 20 % an den weltweiten Exporten der führende Produzent von Generika. Bei den meisten pharmazeutischen

Wirkstoffen, die in diesen Medikamenten enthalten sind, ist Indien jedoch wiederum von China abhängig (Lund et al., 2020).

5. Handlungsoptionen

Strategische Abhängigkeiten bei einigen Rohstoffen und Endprodukten sind zwar im Handel mit China besonders ausgeprägt, aber nicht auf China beschränkt. Daher sind einige der Instrumente zur Reduzierung von Abhängigkeiten allgemeiner Natur. So bestehen auf EU-Ebene seit dem Jahr 2014 die *Important Projects of Common European Interest* (IPCEI), ehemals *Project of Common Interest* (PCI). Dabei handelt es sich um Initiativen zur Stärkung strategisch bedeutender europäischer Wertschöpfungsketten. Diese Förderprojekte sind also nicht speziell auf Abhängigkeiten von China oder anderen Ländern gerichtet. Der European Chips Act, der seit September 2023 in Kraft ist, zielt darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit der EU im Halbleitersektor zu stärken. Zu diesem Zweck unterstützt er Investitionsprojekte, die eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit und staatliche Beihilfen aus mehreren EU-Ländern beinhalten. Das Gesetz über kritische Rohstoffe (Critical Raw Materials Act, CRMA) zielt darauf ab, die hohe Konzentration bei der Einfuhr bestimmter Rohstoffe von strategischer Bedeutung zu verringern. Der heimische Abbau, die Veredelung und das Recycling solcher Rohstoffe soll durch beschleunigte Genehmigungsverfahren sowie Maßnahmen im Zusammenhang mit der Überwachung der Lieferketten, der Bevorratung und der Verbesserung der Recyclingfähigkeit gefördert werden (Le Mouel und Poitiers, 2023). Die im September 2021 ins Leben gerufene *Health Emergency Preparedness and Response Authority* (HERA) soll die wichtigsten Engpässe in der Versorgungskette bei Arzneimitteln durch Maßnahmen wie koordinierte Vorratshaltung und gemeinsame Beschaffung beheben.

Die Binnenmarkt-Notfall- und Krisenbewältigungsakte (Internal Market Emergency and Resilience Act, IMERA) zielt darauf ab, den Zugang zu kritischen Gütern zu gewährleisten. Obwohl sie in erster Linie für Notfälle wie die Coronapandemie gedacht ist, deckt sie auch Störungen des Binnenmarktes ab, die durch Konflikte wie den Krieg in der Ukraine ausgelöst werden. Das Anti-Coercion Instrument (ACI), das seit Dezember 2023 in Kraft ist, soll der EU Gegenmaßnahmen bieten, wenn ein Drittland wirtschaftlichen Druck ausübt. Die möglichen Gegenmaßnahmen umfassen die Verhängung von Zöllen, Beschränkungen des Handels, der Dienstleistungen

und der Rechte an geistigem Eigentum sowie Beschränkungen des Zugangs zu ausländischen Direktinvestitionen und des öffentlichen Auftragswesens.

Eine Diversifizierung der Import- und Exportmärkte kann wirkungsvoll durch den Abschluss neuer Handelsabkommen erzielt werden, im Bereich des Zugangs zu Rohstoffen etwa mit Chile oder dem Mercosur. Die Abhängigkeit von China bei kritischen Waren und die Gefahr von plötzlichen Unterbrechungen in den Lieferketten kann auch durch gezielte Rückverlagerungen von Teilen der Produktionsketten und durch eine gezielte Bevorratung abgemildert werden (Weyerstraß et al., 2021).

Neben den genannten Initiativen scheinen zur Verringerung der Abhängigkeiten von China eine Diversifizierung der Lieferketten, aber auch der Absatzmärkte und eine Stärkung des regelbasierten multilateralen Handelssystems zentral zu sein. In der Literatur wird oft moniert, dass zur Stärkung der technologischen Souveränität der EU bisher ein kohärenter und umfassender Ansatz fehlt, der mehrere wirtschafts- und außenpolitische Felder umfasst. Hier sprechen manche Autoren von einem geoökonomischen Ansatz, bei dem die Außenwirtschaftspolitik mit außen- und sicherheitspolitischen Interessen, aber auch mit den Zielen der Industriepolitik, Klima- und Energiepolitik, Währungs- und Finanzmarktpolitik sowie der Entwicklungspolitik verbunden wird.

In Anbetracht der Initiativen und Möglichkeiten der EU stellt sich die Frage, ob die einzelnen Mitgliedstaaten, insbesondere Österreich, eine eigene China-Strategie entwickeln sollten. Einer im Juni 2025 veröffentlichten Studie zufolge betrachtet Österreich zwar China primär als wirtschaftlichen Partner und nicht als systemischen Rivalen. Gleichzeitig werden aber doch die Risiken, die sich aus hohen Abhängigkeiten bei bestimmten Waren und Gefahren hinsichtlich des Einflusses Chinas auf die technische Infrastruktur ergeben, zunehmend kritisch hinterfragt. In dem Bericht wird hinsichtlich einer Neuausrichtung der österreichischen China-Politik ein *De-risking* ohne weitgehende Entkopplung wahrgenommen (Nieschalke, 2025).

Wenn man sich die China-Strategien anschaut, die manche EU-Mitgliedsländer haben, scheint Skepsis hinsichtlich deren Nützlichkeit im Hinblick auf die Verringerung der ökonomischen Abhängigkeiten und der geopolitischen Risiken angebracht. Die China-Strategien umreißen eher nationale Positionen zu China als konkrete Strategien zur Gestaltung der bilateralen Beziehungen. Die Veröffentlichung einer China-Strategie kann

dazu beitragen, die Transparenz und Rechenschaftspflicht im politischen Entscheidungsprozess zu erhöhen, indem die Politik der Regierung vorgestellt und gleichzeitig implizit eine Reaktion der Interessengruppen und der Öffentlichkeit eingefordert wird. Die Regierung könnte auch ein politisches Papier veröffentlichen, um der Öffentlichkeit ihre Sachkenntnis und ihr Interesse an einem brisanten Thema zu demonstrieren. Allerdings

gibt es auch Gründe, die gegen die Veröffentlichung einer expliziten China-Strategie sprechen. Der offensichtlichste Grund, ein solches Dokument intern zu halten, wäre, zu verhindern, dass die chinesische Regierung von seinem Inhalt erfährt. Strategien betonen unisono die Notwendigkeit einer kohärenten, werteorientierten China-Politik der EU, insbesondere im Hinblick auf die Menschenrechte.

Referenzen

- Adachi, A., Brown, A. & Zenglein, M. J. (2022). *Fasten your seatbelts. How to manage China's economic coercion*. Berlin: Mercator Institute for China Studies.
- Al-Haschimi, A., Emter, L., Gunnella, V., Ordoñez Martínez, I., Schuler, T. & Spital, T. (2024). Why competition with China is getting tougher than ever. *The ECB Blog*. Abgerufen am 13. Juli 2025 von <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2024/html/ecb.blog240903~57f1b63192.en.html>.
- Arjona, R., Connell García, W. & Herghelegiu, C. (2023). *An enhanced methodology to monitor the EU's strategic dependencies and vulnerabilities*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Bajzik, J., Havranek, T., Irsova, Z. & Schwarz, J. (2020). Estimating the Armington elasticity: The importance of study design and publication bias. *Journal of International Economics*, 127, 103383.
- Bauer, M., du Roy, O. & Sharma, V. (2023). A Forward-Thinking Approach to Open Strategic Autonomy. Navigating EU Trade Dependencies and Risk Mitigation. *ECIPE Policy Brief*, 13/2023.
- Demers, J. C. (2018). *Statement of John C. Demers Before the Committee on the Judiciary United States Senate. Hearing on China's non-traditional Espionage against the United States: The Threat and Potential Policy Responses*. Washington DC: U.S. Department of Justice.
- Deutscher Bundestag. (2023). *China-Strategie der Bundesregierung*. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Europäische Kommission. (2021). Strategic dependencies and capacities. *SWD(2021)*, 352.
- Fritz, D., Heinfellner, H. & Lambert, S. (2023). *Rohstoffe der Elektromobilität. Kurzstudie zur Analyse derzeitiger und möglicher künftiger Rohstoffabhängigkeiten von Elektrofahrzeugen*. Wien: Umweltbundesamt GmbH.
- Grohol, M. & Veeh, C. (2023). *Study on the critical raw materials for the EU 2023 – Final report*. Brüssel: Publications Office of the European Union.
- Guinea, O. & Sharma, V. (2022). *Should the EU Pursue a Strategic Ginseng Policy? Trade Dependency in the Brave New World of Geopolitics*. *ECIPE Policy Brief*, 05/2022.
- Hallak, I. (2020). EU imports and exports of medical equipment. *European Parliamentary Research Service Briefing*.
- Imbs, J. & Mejean, I. (2017). Trade Elasticities. *Review of International Economics*, 25(2), S. 383–402.
- Le Mouel, M., & Poitiers, N. (2023). *Why Europe's critical raw materials strategy has to be international*. Brüssel: Bruegel.
- Lund, S., Manyika, J., Woetzel, L., Barriball, E., Krishnan, M., Alicke, K., Birshan, M., George, K., Smit, S., Swan, D. & Hutzler, K. (2020). *Risk, resilience, and rebalancing in global value chains*. McKinsey Global Institute.
- Mejean, I. & Rousseaux, P. (2024). Identifying European trade dependencies. *Misc*.
- Moll, B., Schularick, M. & Zachmann, G. (2023). The power of substitution: The Great German Gas debate in retrospect. *Brookings Papers on Economic Activity*.
- Nieschalke, N. (2025). Austria reassess its role amid US-China rivalry. In M. Esteban, M. Otero-Iglesias, C. de Esperanza, T. Matura, N. Nieschalke, J. Seaman, T. Summers & C. Wessling (Hrsg.), *Quest for Strategic Autonomy? Europe Grapples with the US - China Rivalry* (S. 45-54). Madrid: European Think-tank Network on China (ETNC).
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose. (2024). Deutsche Wirtschaft im Umbruch – Konjunktur und Wachstum schwach. *Gemeinschaftsdiagnose*, 2-2024.
- Schmitz, M. (2019). *Rohstoffrisikobewertung Magnesium (Metall)*. Berlin: Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe.
- U.S. Geological Survey. (2024). *Mineral Commodity Summaries*. Reston: U.S. Department of the Interior.
- Vicard, V. & Wibaux, P. (2023). *EU Strategic Dependencies: A Long View*. Paris: CEPII.
- Wende, A., Ertl, M., Reiter, M. & Weyerstraß, K. (2024). Meta-Studie zur Handelsabhängigkeit Europas und Österreichs von China. *FIW-Research Reports*, 02/25.
- Weyerstraß, K., Auel, K., Braun, R., König, T., Pacher, L., Latzenhofer, M. & Rhomberg, W. (2021). *Globalisation – Quo Vadis? Economic, supply and technological sovereignty*. Wien: IHS.
- Zenglein, M. J. (2020). *Mapping and Recalibrating Europe's Economic Interdependence with China*. Berlin: Mercator Institute for China Studies.

On Europe's and Austria's Trade Dependency on China

This article analyzes Europe's and Austria's trade dependence on China based on an overview of current literature. It also highlights the specific risks involved in trade with China. In addition to direct import linkages, indirect dependencies via intermediate inputs are also examined. Particular attention is paid to strategic products with low substitutability, especially in the raw materials and pharmaceutical sectors. Finally, economic policy options are discussed. To reduce strategic dependencies, the EU should pursue a coherent strategy to diversify its import and export markets. To this end, it should in particular ratify new trade agreements and strengthen the rules-based multilateral trading system.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).