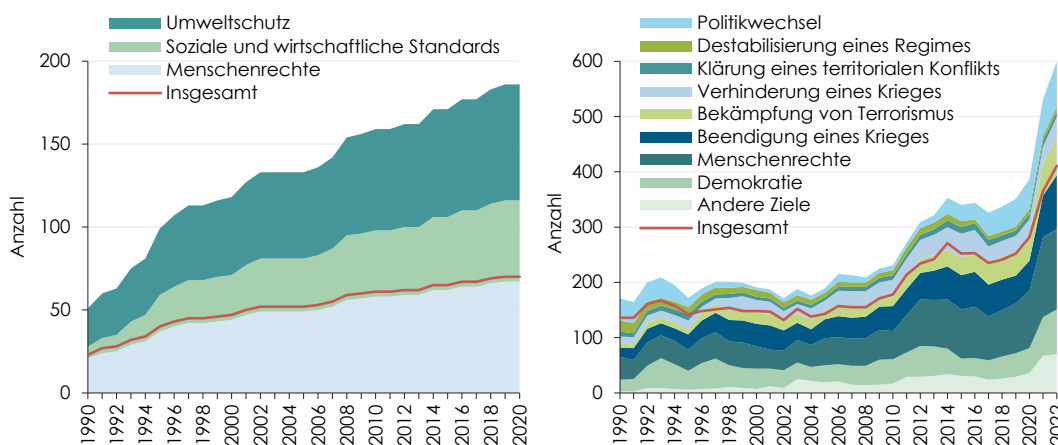


# Chancen und Herausforderungen der neuen EU-Außenhandelspolitik am Beispiel ausgewählter Instrumente

Yvonne Wolfmayr, Birgit Meyer, Elisabeth Christen

- Die neuen handelspolitischen Instrumente markieren einen bedeutenden Wandel der handelspolitischen Strategie der EU als Antwort auf Veränderungen der geoökonomischen und geopolitischen Rahmenbedingungen.
- Der Ausbau offensiver und defensiver Instrumente soll der Förderung ökologischer, humanitärer und sozialer Ziele und Werte dienen, gleiche Wettbewerbsbedingungen herstellen, die EU vor Bedrohungen und Opportunismus seitens der Handelspartner schützen und die Durchsetzung internationaler Handelsregeln erleichtern.
- Der koordinierte Einsatz der Instrumente, die Balance zwischen defensiver und offensiver Politik und die Vermeidung von Protektionismus stellen besondere Herausforderungen dar.
- Die Attraktivität und Vollendung des EU-Binnenmarktes sowie effiziente Entscheidungsmechanismen sind die wichtigsten Voraussetzungen für die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit der neuen handelspolitischen Instrumente.

## Nichthandelspolitische Ziele in EU-Handelsabkommen und geopolitisch motivierte Wirtschaftssanktionen weltweit



**"Nichthandelspolitische Ziele wie Menschenrechte, Sozialstandards und Umweltschutz spielen neben geopolitisch motivierten Sanktionen eine immer bedeutendere Rolle in der Handelspolitik."**

Die Zahl der weltweiten Wirtschaftssanktionen ist von 136 im Jahr 1990 auf 411 im Jahr 2022 gestiegen (rote Linie, mehrere Ziele können gleichzeitig verfolgt werden). Sie umfassen weitreichende geopolitische Ziele. Seit 1990 wurde auch die Abdeckung sogenannter nichthandelspolitischer Ziele in ausgehandelten EU-Freihandelsabkommen immer umfangreicher. Die Anzahl von Maßnahmen zum Schutz von Menschenrechten, Sozial- und Umweltstandards erhöhte sich von rund 23 im Jahr 1990 auf 70 im Jahr 2020 (Q: Global Sanctions Database (Syropoulos et al., 2023), Lechner (2022), WIFO-Berechnungen).

# Chancen und Herausforderungen der neuen EU-Außenhandelspolitik am Beispiel ausgewählter Instrumente

Yvonne Wolfmayr, Birgit Meyer, Elisabeth Christen

## Chancen und Herausforderungen der neuen EU-Außenhandelspolitik am Beispiel ausgewählter Instrumente

Geoökonomische Überlegungen gewinnen in der Handelspolitik der EU zunehmend an Bedeutung. In diesem Kontext wurden neue handelspolitische Instrumente entwickelt, um den Binnenmarkt vor unfairen Handelspraktiken oder Zwangsmaßnahmen zu schützen, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen und gleichzeitig nachhaltige Lieferketten sowie den Schutz der Menschenrechte zu gewährleisten. Anhand von sechs ausgewählten neuen Rechtsinstrumenten der EU analysiert der vorliegende Beitrag die Chancen und Herausforderungen einer verstärkten geopolitischen Ausrichtung der EU-Außenhandelspolitik. Behandelt werden das Anti-Zwangsmaßnahmen-Instrument (ACI), die aktualisierte Durchsetzungsverordnung (ER), das Instrument für das internationale Beschaffungswesen (IPI), die Richtlinie über die Sorgfaltspflicht von Unternehmen im Bereich der Nachhaltigkeit (CSDDD) sowie als umweltrelevante Instrumente die Entwaldungsverordnung (EUDR) und der CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM).

**JEL-Codes:** F13, F15, F55, Q01, Q56 • **Keywords:** Geoökonomische Konzepte, EU-Handelspolitik, EU-Binnenmarkt, Protektionismus, unfaire Handelspraktiken, Zwangsmaßnahmen, nachhaltige Lieferketten, Menschenrechte, Handelspolitikinstrumente, Anti-Zwangsmaßnahmen-Instrument, internationales Beschaffungsinstrument, CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich, Sorgfaltspflicht, gleiche Wettbewerbsbedingungen, Durchsetzungsverordnung, Entwaldungsinitiative

**Begutachtung:** Harald Oberhofer • **Wissenschaftliche Assistenz:** Irene Langer ([irene.langer@wifo.ac.at](mailto:irene.langer@wifo.ac.at)) • Abgeschlossen am 13. 6. 2024

**Kontakt:** Yvonne Wolfmayr ([yvonne.wolfmayr@wifo.ac.at](mailto:yvonne.wolfmayr@wifo.ac.at)), Birgit Meyer ([birgit.meyer@wifo.ac.at](mailto:birgit.meyer@wifo.ac.at)), Elisabeth Christen ([elisabeth.christen@wifo.ac.at](mailto:elisabeth.christen@wifo.ac.at))

## Opportunities and Challenges of the New EU External Trade Policy: Examples of Selected Instruments

Geoeconomic reasoning gains importance in EU trade policy initiatives. In this context, new trade policy instruments have been designed to protect the common internal market against unfair trade practices, coercive actions, to create a level playing field and to ensure sustainable supply chains and the protection of human rights. This article analyses the opportunities and challenges of a more geopolitical orientation of EU foreign trade policy based on six selected new legal instruments: the Anti-Coercion-Instrument (ACI), the Enforcement Regulation (ER), the International Procurement Instrument (IPI), the Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD), the Deforestation Regulation (EUDR) and the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM).

## 1. Der Weg zur "offenen, nachhaltigen und entschlossenen" Handelspolitik der EU

Die EU-Handelspolitik rüstet sich, um den Herausforderungen durch veränderte geoökonomische und geopolitische Rahmenbedingungen, eine geschwächte WTO sowie die ökologische und digitale Transformation zu begegnen.

Die EU-Handelspolitik hat sich fortwährend mit dem Ziel weiterentwickelt, sich an ein ständig veränderndes Umfeld und neue Herausforderungen anzupassen. Seit der Einführung der "Global Europe"-Strategie von 2006 (Europäische Kommission, 2006) hat sich ein Wandel hin zu umfassenden und tiefgreifenden Handelsabkommen vollzogen, die nicht nur den Handel mit Waren und Zollvereinbarungen, sondern auch Dienstleistungen, Direktinvestitionen, E-Commerce und Personenverkehr regeln. Sie adressieren eine Vielzahl von Themen, darunter Regulierungsunterschiede, technische Barrieren, geistige Eigentumsrechte, das öffentliche Beschaffungswesen, den Investitionsschutz, die Wettbewerbspolitik, Arbeitsnormen und Umweltschutz. Die Zunahme sogenannter nichthandelsbezogener Ziele in der Handelspolitik

löste intensive öffentliche Debatten aus, die ihren Höhepunkt in der Ablehnung des geplanten Transatlantischen Freihandelsabkommens (TTIP) Mitte der 2010er-Jahre fanden. Ebenfalls an Bedeutung gewann die Besorgnis über Ungleichgewichte durch den internationalen Handel. Dies griff die EU in der "Trade for all"-Strategie von 2015 auf. Darin unterstrich sie die Notwendigkeit effektiver Kommunikation und der Anbahnung von Freihandelsabkommen auf demokratischem Weg. Zudem betonte sie die Rolle des Europäischen Parlaments und die Wichtigkeit evidenzbasierter Handelspolitik (Europäische Kommission, 2015).

In den letzten Jahren hat sich die Zieldefinition der EU-Handelspolitik weiter verbreitert. Angesichts veränderter geopolitischer Rah-

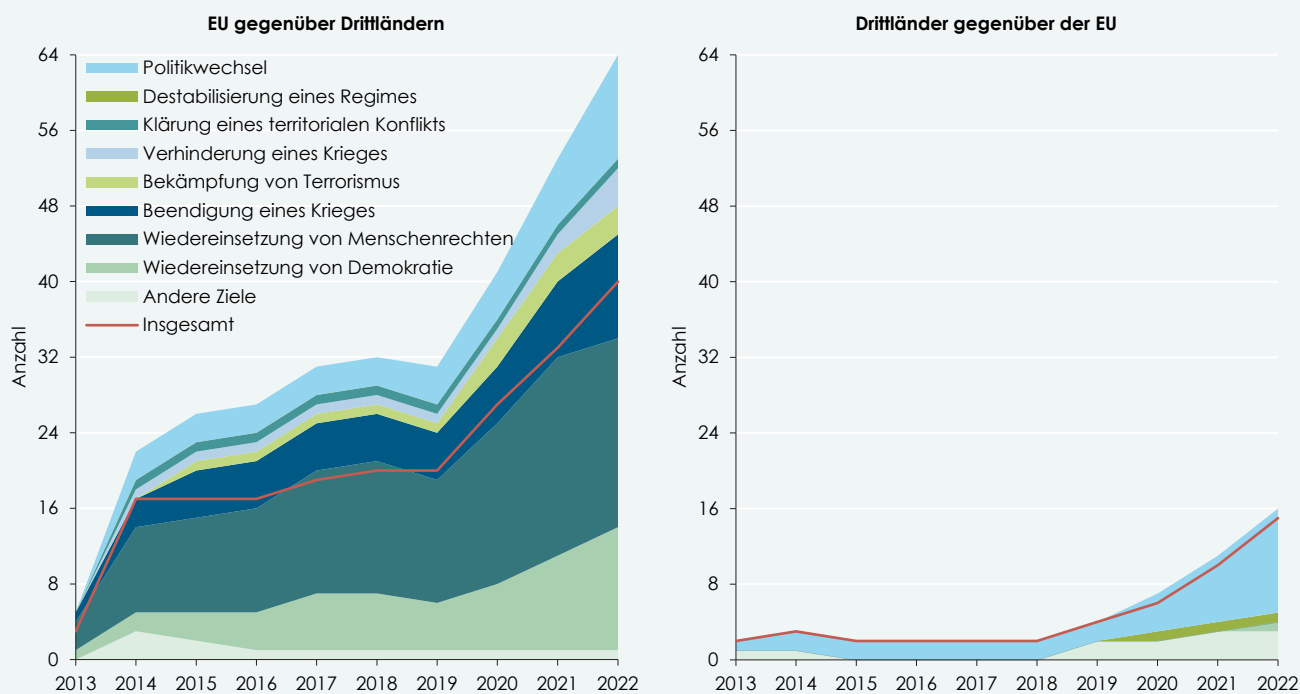
menbedingungen, zunehmender Rivalität zwischen den Großmächten, des abnehmenden Gewichts der WTO und wachsender Herausforderungen in Bezug auf die ökologische und digitale Transformation wurde die bestehende Handelspolitik überprüft und angepasst. Dieser Prozess wurde im Februar 2021 abgeschlossen (Europäische Kommission, 2021). Die neue Strategie betont die "offene strategische Autonomie" und empfiehlt Maßnahmen für eine "offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik".

Die EU-Handelspolitik wird damit noch vielschichtiger und zusätzlich als unterstützendes Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik betrachtet. Sie bildet den neuen Rahmen für ein stärker machtpolitisches Handeln der EU. Die "offene strategische Autonomie" bedeutet, dass die EU ihre eigenen politischen Prioritäten und strategischen Ziele festlegt, umsetzt und verteidigt, während sie europäi-

sche Unternehmen vor unfairen Handelspraktiken schützt. Gleichzeitig strebt sie an, die Vorteile des Freihandels zu sichern und mit internationalen Partnern verflochten und in engem Austausch zu bleiben. Die neue Strategie zielt auch darauf ab, den ökologischen und digitalen Wandel zu unterstützen und soziale Gerechtigkeit sowie ökologische Nachhaltigkeit unter gleichen Wettbewerbsbedingungen zu fördern.

Der Bedeutungsgewinn von nichthandelspolitischen Zielen in der Handelspolitik spiegelt sich einerseits in der vermehrten Berücksichtigung von umwelt- und sozialpolitischen Themen in den Freihandelsabkommen der EU (Felbermayr et al., 2022). Mit diesen Abkommen eröffnet die EU den Partnerländern einen verbesserten Marktzugang, knüpft dies jedoch an die Bedingung, Standards außerhalb der klassischen Handelspolitik, wie z. B. Menschenrechte, Sozial- und Umweltschutzstandards, einzuhalten.

Abbildung 1: **Geoökonomische Ziele von Wirtschaftssanktionen**



Q: Global Sanctions Database (Syropoulos et al., 2023), WIFO-Berechnungen. Sanktionsregime können mehrere Ziele verfolgen, daher entspricht die Summe der Wirtschaftssanktionen nach Zielen nicht der Summe der aufrechten Sanktionsregime in einem Jahr (rote Linie).

Andererseits zeigt sich das wachsende Gewicht nichthandelsbezogener Ziele an der rasanten Zunahme von Wirtschaftssanktionen zur Bestrafung von Menschenrechtsverletzungen, Vermeidung von Kriegen oder zur Terrorismusbekämpfung (vgl. Syropoulos et al., 2023 und Abbildung auf S. 333). Dabei geht es auch um die wirksame Durchsetzung internationaler Abkommen wie des Pariser Klimaschutzabkommens, der Menschenrechtskonvention oder anderer Konven-

tionen der Vereinten Nationen. Auch die EU nutzt Sanktionen zunehmend als Mittel, um außenpolitische Ziele durchzusetzen, und hatte 2022 40 Sanktionsregime implementiert (Abbildung 1), sah sich aber auch selbst mit 15 Sanktionsregimen anderer Länder konfrontiert, entweder als Reaktion auf die eigene Sanktionspolitik oder aber als Mittel, um Entscheidungen der EU zu beeinflussen. Zusätzlich sieht sich die EU immer häufiger

Sanktionsdrohungen gegenüber (Wolfmayr et al., 2024).

Die neue handelspolitische Strategie der EU definiert eine Vielzahl von Schlüsselmaßnahmen zur Erreichung der gesteckten Ziele. Auf **multilateraler** Ebene umfassen diese die Modernisierung und Reform der WTO sowie die Wiederherstellung der vollen Funktionsfähigkeit des WTO-Streitbeilegungsmechanismus. Auf **bilateraler** Ebene stehen Maßnahmen im Vordergrund, welche die Nutzung der zahlreichen EU-Freihandelsabkommen durch eine verstärkte Um- und Durchsetzung der darin eingegangenen bilateralen Vereinbarungen und Verpflichtungen verbessern sollen. Darüber hinaus hat die EU in Reaktion auf die neuen Strategievorgaben ihr handelspolitisches Instrumentarium um **unilaterale**, autonome Rechtsinstrumente erweitert. Viele der neu geschaffenen autonomen Instrumente geben der EU Verteidigungs- und Vergeltungswerkzeuge an die Hand, um gegen unfaire Handelspraktiken und Nötigung seitens der Handelspartner vorzugehen, oder um die EU bei der Um- und Durchsetzung von Handelsabkommen zu unterstützen. Andere sind offensive Werkzeuge, um die Durchsetzungsfähigkeit der EU in der Handelspolitik zu erhöhen, um Nachhaltigkeitsziele voranzutreiben, oder um die Einhaltung von EU-Vorschriften und -Standards zu

erzwingen und "gleiche Wettbewerbsbedingungen" zu schaffen.

Die neue Ausrichtung der Handelspolitik, vor allem aber die neuen autonomen Instrumente, bergen auch die Gefahr von Protektionismus, einer Eskalation von Handelskonflikten sowie einer stärkeren Innenorientierung der EU mit potenziell deutlich negativen Folgen für das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung. Gleichzeitig übernimmt die EU-Handelspolitik mehr und neue Aufgaben, wodurch Zielkonflikte vorprogrammiert sind. Ein Austarieren von Zielen wie Offenheit, Nachhaltigkeit und strategischer Autonomie wird auch mit den neuen handelspolitischen Instrumenten nicht einfach und nicht ohne Abstriche möglich sein. Das erfordert eine sorgfältige Abwägung ihres Einsatzes und die Entwicklung von Alternativen. Zusätzlich wird auch die Beschleunigung von außenwirtschaftspolitischen Entscheidungsprozessen immer wichtiger.

Der vorliegende Beitrag untersucht und bewertet die neue handelspolitische Strategie der EU anhand ausgewählter autonomer Instrumente und geht der Frage nach, welche Voraussetzungen, Chancen und Herausforderungen mit ihrer Umsetzung verbunden sind.

## 2. Neue handelspolitische Rechtsinstrumente der EU: Funktionsweise, Chancen und Herausforderungen

Übersicht 1 stellt die im Beitrag näher analysierten Instrumente sowie deren Ziele und Funktionsweise zusammenfassend dar und benennt die potenziell betroffenen Sektoren bzw. Handelspartner. Die Auswahl umfasst Defensivinstrumente wie das Anti-Zwangsmaßnahmen-Instrument ("Anti-Coercion"-Instrument – ACI) zum Schutz vor wirtschaftlichem Zwang durch Drittländer oder die aktualisierte Durchsetzungsverordnung (Enforcement Regulation – ER) zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU in Situationen, in denen (bilaterale oder WTO-)Streitbeilegungsmechanismen blockiert sind. Das Instrument zum Internationalen Beschaffungswesen (International Procurement Instrument – IPI) hat eine Verbesserung des Marktzugangs und die Schaffung "gleicher Wettbewerbsbedingungen" bei öffentlichen Aufträgen zum Ziel. Die Richtlinie über die Sorgfaltspflicht von Unternehmen im Bereich der Nachhaltigkeit (Corporate Sustainability Due Diligence Directive – CSDDD) ist ebenso wie die Entwaldungsverordnung (Regulation on Deforestation-Free Products – EUDR) ein Beispiel für ein umweltrelevantes Instrument zur Durchsetzung von Nachhaltigkeitszielen. Ein weiteres umweltrelevantes Instrument ist der

CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM), der gleiche Wettbewerbsbedingungen auf dem EU-Binnenmarkt sowie die Wirksamkeit der EU-Klimapolitik sicherstellen soll, indem er einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen ins Ausland vorbeugt.

### 2.1 Das "Anti-Coercion"-Instrument: Neues Sanktionsinstrument der EU zur Abwehr von wirtschaftlichem Zwang durch Drittländer

Das "Anti-Coercion"-Instrument (ACI) soll die EU vor Zwangsmaßnahmen durch Drittländer schützen, "die darauf abzielen, die EU und bzw. oder ihre Mitgliedsländer zu beeinflussen, bestimmte politische Maßnahmen nicht zu ergreifen oder zurückzuziehen". So drohte z. B. China der EU mit handelspolitischen Sanktionen, da Litauen die Eröffnung einer Repräsentanz unter Nennung des Landesnamens Taiwan erlaubt hatte<sup>1)</sup>. Das ACI soll hauptsächlich der Abschreckung dienen. Allein die Drohung, im Ernstfall Gegensanktionen zu setzen, soll Zwangsmaßnahmen durch Drittländer verhindern. Sollte dennoch ein Regelbruch festgestellt werden, zielt das ACI darauf ab, Spannungen durch Dialog

mit handelspolitischen Sanktionen, um Frankreich von der geplanten Digitalsteuer abzubringen. Weitere Beispiele sind die Gesetze der USA hinsichtlich der Sanktionen gegen den Iran.

Die unter dem ACI möglichen Drohungen und Maßnahmen sowie deren Dimensionierung werden ebenso wie die Entschlossenheit und Einigkeit der EU entscheidend sein, um Drittländer von Zwangsmaßnahmen gegen die EU abzuhalten.

<sup>1)</sup> China drohte den europäischen Exporteuren damit, Ausfuhren nach China zu beschränken, wenn sie nicht auf Vor- und Zwischenprodukte aus Litauen verzichteten. Auch die USA drohten europäischen Ländern

beizulegen. Gegenmaßnahmen der EU sind nur als letztes Mittel vorgesehen. Gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dürfen sie keinen größeren Schaden verursachen, als die EU selbst erlitten hat. Zu den möglichen Gegenmaßnahmen zählen Beschränkungen des Handels mit Waren und von Dienstleistungen, aber auch Restriktionen in Bezug auf Direktinvestitionen, handelsbezogene Aspekte von geistigen Eigentumsrechten oder das öffentliche Beschaffungswesen. Wesentliche Akteurin der Verfahren ist die Europäische Kommission. Der Europäische Rat wird in den Entscheidungsprozess mit eingebunden und entscheidet mit qualifizierter Mehrheit<sup>2)</sup>. Vor der Verhängung von Gegenmaßnahmen konsultiert die Europäische Kommission auch Betroffene in der Wirtschaft, Unternehmens- und Verbraucherverbände. Aus den Erfahrungen vergangener Zwangsmaßnahmen könnte das ACI am ehesten gegen die USA oder China zum Einsatz kommen (Wolfmayr et al., 2024). Die Verordnung zum Schutz der EU und ihrer Mitgliedsländer vor wirtschaftlichem Zwang durch Drittländer (EU-Verordnung 2023/2675) trat am 27. Dezember 2023 in Kraft<sup>3)</sup>.

Der Erfolg des ACI wird hauptsächlich an dessen abschreckender Wirkung gemessen werden. Dafür werden die Stärke des EU-Binnenmarktes sowie die Entschlossenheit und Einigkeit der EU-Akteure bei der Umsetzung des Instrumentes entscheidend sein. Das ACI bereitet den Weg zu schnelleren und transparenteren Entscheidungsprozessen sowie besser strukturierten Abläufen innerhalb der EU. Um Drittländer glaubwürdig davon abzuschrecken, Zwangsmaßnahmen gegen die EU zu ergreifen, bedarf es einer sorgfältigen Auswahl und Dimensionierung der angedrohten Reaktionsmaßnahmen. Dies setzt wiederum umfassende Informationen und (quantitative, modellbasierte) Analysen über die Schwachstellen des Drittlandes sowie die potenziellen Kosten und Auswirkungen handelspolitischer Maßnahmen für alle Beteiligten voraus – eine der größten Herausforderungen in der praktischen Umsetzung des ACI. Des Weiteren ist unklar, ob das Instrument tatsächlich die Entscheidungsfindungsprozesse beschleunigen kann, insbesondere vor dem Hintergrund der Kontrollwünsche der Mitgliedsländer und des

Europäischen Rates, auch wenn im Rahmen des ACI vom Einstimmigkeitsprinzip bei Ratsentscheidungen abgewichen wird. Eine weitere Herausforderung liegt darin, in der Umsetzung eine Balance zwischen der Verteidigung eigener Interessen, dem Risiko einer rein protektionistischen Nutzung sowie der Abkehr von multilateralen Regeln zu finden.

## 2.2 Aktualisierte Durchsetzungsverordnung: Stärkung der Handlungsfähigkeit bei Blockierung von Streitbeilegungsverfahren

Die aktualisierte EU-Durchsetzungsverordnung (Enforcement Regulation – ER) trat bereits am 13. Februar 2021 in Kraft (EU-Verordnung 2021/167)<sup>4)</sup>. Sie erlaubt der EU, Vergeltungsmaßnahmen zu ergreifen, wenn ein Drittland ein internationales Streitbeilegungsverfahren behindert, und soll die Handlungsfähigkeit der EU in Situationen stärken, in denen das Berufungsgremium der WTO nicht tätig werden kann. Die aktualisierte ER kommt aber auch bei Verstößen von Drittländern gegen Handelsregeln von EU-Freihandelsabkommen zum Einsatz, wenn die vorgesehenen bilateralen Streitbeilegungsmechanismen nicht funktionieren.

Hintergrund der Änderungen in der Durchsetzungsverordnung war die Blockade des WTO-Streitbeilegungsverfahrens durch die USA<sup>5)</sup>. Im Zuge der Aktualisierung erhielt die EU auch das Recht, den Anwendungsbereich der Gegenmaßnahmen – vormals Zölle, mengenmäßige Beschränkungen im Warenhandel sowie Maßnahmen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens – auf Dienstleistungen und harmonisierte Bereiche der geistigen Eigentumsrechte auszuweiten. Die überarbeitete ER baut auf denselben Grundsätzen auf wie das ACI. Sie ist als mehrstufiges Verfahren strukturiert, das dem diplomatischen Dialog und der Deeskalation Vorrang einräumt. Gegenmaßnahmen sollen nur als letztes Mittel eingesetzt werden und müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. China, die USA, Russland und Indonesien sind jene vier Länder, gegen die die EU in der Vergangenheit die meisten Streitbeilegungsverfahren initiierte und vor das Berufungsgremium brachte.

**Der Einsatz handelspolitischer Gegenmaßnahmen auf der Grundlage daten- und modellbasierter Analysen ist entscheidend für den Erfolg der neuen Durchsetzungsverordnung.**

<sup>2)</sup> Für eine qualifizierte Mehrheit müssen 55% der EU-Länder (also mindestens 15 Mitgliedsländer) zustimmen, die zusammen mindestens 65% der Bevölkerung der EU stellen müssen (Art. 5 (1) VO Nr. 182/2011 in Verbindung mit Art. 238 (3) AEUV).

<sup>3)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_6804](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6804). Die Verordnung kann unter folgendem Link heruntergeladen werden: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L\\_202302675](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202302675).

<sup>4)</sup> Die Verordnung ist unter folgendem Link abrufbar: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0167>.

<sup>5)</sup> Parallel zur Aktualisierung der ER rief die WTO die Mehrparteien-Interimsvereinbarung (Multiparty Interim Appeal Arbitration Arrangement – MPIA) ins Leben. Sie eröffnet einen alternativen Weg zur Streitbeilegung gemäß Artikel 25 des WTO-Streitbeilegungsverständnisses (DSU), solange das WTO-Berufungsgremium nicht funktionsfähig ist. Allerdings haben seither nur 26 von insgesamt 164 WTO-Mitgliedern – darunter auch die EU und China – das MPIA ratifiziert. Für alle anderen Länder, z. B. USA, Indonesien, Argentinien und Russland, kann die aktualisierte ER zum Einsatz kommen.

## Übersicht 1: Die neuen handelspolitischen Instrumente der EU im Überblick

Instrument	Ziel	Funktionsweise	Potenziell betroffene Sektoren und Handelspartner
Anti-Zwangsmaßnahmen-Instrument ("Anti-Coercion"-Instrument – ACI)	Abschreckung und Abwehr von wirtschaftlichem Zwang durch Drittländer	Mehrstufiger Prozess: Deeskalation durch Verhandlung und handelspolitische Maßnahmen sowie Sanktionen als letztes Mittel. Mögliche Vergeltungsmaßnahmen und Drohungen: handelspolitische Maßnahmen jeglicher Art auf Waren, Dienstleistungen, Direktinvestitionen und handelsbezogene Aspekte geistiger Eigentumsrechte sowie Beschränkung des Zugangs zum öffentlichen Beschaffungswesen der EU.	Sektoren: alle Sektoren Länder: z. B. China, USA
Aktualisierte Durchsetzungsverordnung (Enforcement Regulation – ER)	Stärkung der Handlungsfähigkeit bei Blockierung von Streitbeilegungsverfahren	Anwendung im Falle einer Behinderung von Streitbeilegungsverfahren und wenn der Handelspartner die Mehrparteien-Interimsvereinbarung der WTO (MPIA) nicht ratifiziert hat. Mehrstufiger Prozess und handelspolitische Maßnahmen und Sanktionen: wie beim ACI.	Sektoren: alle Sektoren Länder: z. B. China, USA, Russland, Indonesien
Instrument für das internationale Beschaffungswesen (International Procurement Instrument – IPI)	Gleicher Marktzugang bei der öffentlichen Auftragsvergabe	Anwendung im Falle restriktiver und diskriminierender Praktiken der Handelspartner bei der öffentlichen Auftragsvergabe. Anwendungsschwelle: 15 Mio. € für Infrastrukturprojekte und 5 Mio. € für die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen. Mehrstufiger Prozess und handelspolitische Maßnahmen und Sanktionen: Preisaufschläge der Vergabebehörden auf Angebote oder Ausschluss von Angeboten aus einem betroffenen Drittland und Sektor.	Sektoren: alle Sektoren des EU-Beschaffungswesens (z. B. medizinische Geräte, Arzneimittel, Büro- und Datenverarbeitungsgeräte, Kraftfahrzeuge, Software und Informationssysteme sowie Energie) Länder: z. B. USA, China, Indien, Brasilien
Richtlinie über die Sorgfaltspflicht von Unternehmen im Bereich der Nachhaltigkeit (Corporate Sustainability Due Diligence Directive – CSDDD)	Stärkung der Menschenrechte und des Umweltschutzes weltweit	Unternehmerische Sorgfaltspflicht entlang der Lieferkette (unmittelbar und mittelbar) für Unternehmen ab 1.000 Beschäftigten und einem Jahresumsatz über 450 Mio. €. Pflichten: Ermittlung, Verhinderung und Bewältigung negativer Auswirkungen auf die Menschenrechte und Umwelt, jährlicher Bericht. Sanktion: bis zu 5% des Jahresumsatzes.	Sektoren: alle Sektoren; insbesondere "Hochrisikosektoren" wie Textilien, Bekleidung und Schuhe, Land- und Forstwirtschaft, Mineralien Länder: z. B. China, Türkei, Brasilien, Bangladesch, Indien
CO <sub>2</sub> -Grenzausgleichssystem (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM)	CO <sub>2</sub> -Kostenausgleich zwischen EU-Waren und EU-Importen, um erstens, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen und zweitens, die Verlagerung von Emissionen ins Ausland ("Carbon Leakage") einzudämmen	CO <sub>2</sub> -Bepreisung auf importierte Waren: Importeure von bestimmten emissionsintensiven Waren aus dem Nicht-EU-Ausland sind ab Jänner 2026 verpflichtet, entsprechend der Menge an herstellungsbedingten Emissionen CBAM-Zertifikate zu erwerben, deren Preis dem durchschnittlichen wöchentlichen Zertifikatspreis im EU-Emissionshandelsystem entspricht.	Sektoren: Eisen und Stahl, Aluminium, Düngemittel, Zement, Strom, Wasserstoff Länder: z. B. China (Eisen und Stahl, Aluminium), Russland (Eisen und Stahl, Düngemittel), Türkei (Zement)
Entwaldungsverordnung (Deforestation Regulation – EUDR)	Reduktion der Entwaldung und Waldschädigung	Verpflichtende Sorgfaltspflichten für Unternehmen bzw. Importeure anhand eines Länder-Benchmarking-Systems, um das Risiko der Entwaldung und Waldschädigung zu vermindern.	Sektoren: Holz, Kautschuk, Soja, Kaffee, Ölpalme, Kakao und Rindfleisch sowie daraus hergestellte Produkte wie Schokolade, Palmöl, Gummireifen oder Papier Länder: z. B. Brasilien, Indonesien, China, Malaysia, Argentinien

Q: WIFO-Zusammenstellung auf Basis von Erixon et al. (2022) und Wolfmayr et al. (2024).

Die ER ist neben dem ACI ein (unilaterales) Defensivinstrument der EU und damit ebenfalls mit den Gefahren von Protektionismus, Vergeltungsmaßnahmen und einer Eskalation von Handelskonflikten verbunden. Wesentlich für eine erfolgreiche Umsetzung ist daher die Formulierung glaubwürdiger Drohungen und wirksamer Sanktionen. Im Idealfall sollte die bloße Androhung von Vergeltungsmaßnahmen ausreichen, um Handelskonflikte zu deeskalieren. Die wichtigste Voraussetzung dafür ist, wie bereits erwähnt, die Attraktivität des EU-Binnenmarktes. Weitere wichtige Aspekte sind die Transparenz

und Vorhersehbarkeit von Maßnahmen, effiziente Mechanismen zur Feststellung von Regelverstößen und zur Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von Gegenmaßnahmen, sowie eine koordinierte Anwendung mit anderen handelspolitischen Instrumenten. Handelspolitische Maßnahmen sind jedoch auch mit wirtschaftlichen Kosten für das Land verbunden, das sie anwendet. Dies erfordert eine evidenzbasierte "handelspolitische Intelligenz" und modellbasierte Analysen bei der Auswahl und Anwendung von Gegenmaßnahmen.

### 2.3 Instrument für das internationale Beschaffungswesen: Verbesserung des gegenseitigen Zugangs zur Vergabe öffentlicher Aufträge

Das Internationale Beschaffungsinstrument (IPI) ist am 29. August 2022 in Kraft getreten (EU-Verordnung 2022/1031)<sup>6)</sup>. Es soll EU-Unternehmen den Zugang zu internationalen Beschaffungsmärkten erleichtern. Sind sie im Ausland restriktiven oder diskriminierenden Maßnahmen ausgesetzt, soll auch für Waren und Dienstleistungen aus diesen Ländern der Zugang zum EU-Beschaffungsmarkt beschränkt oder eine Beschränkung angedroht werden. Das IPI soll damit sicherstellen, dass EU-Unternehmen bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Ausland den gleichen Marktzugang haben, den die EU Unternehmen aus anderen Ländern gewährt (Reziprozität). Es gilt in erster Linie für Drittländer, die dem Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Global Procurement Agreement – GPA) der WTO nicht beigetreten sind, oder die kein Freihandelsabkommen mit einem Kapitel zur öffentlichen Beschaffung mit der EU abgeschlossen haben. Dazu zählen z. B. China, Indien oder Brasilien. In den Geltungsbereich des IPI können aber auch GPA-Unterzeichnerländer oder Länder mit entsprechenden Freihandelsabkommen fallen, wenn deren Verpflichtungen im Bereich der Beschaffung nicht denjenigen der EU entsprechen (z. B. die USA im Rahmen des "Buy American Act").

Das IPI legt Mindestschwellenwerte von 15 Mio. € für Infrastrukturprojekte und von 5 Mio. € für die Vergabe von Aufträgen für Waren und Dienstleistungen fest. Ausnahmen gelten für Bieter aus den am wenigsten entwickelten Ländern sowie für kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Darüber hinaus wird die Anwendung des IPI durch die Verfügbarkeit alternativer Bezugsquellen eingeschränkt, wenn alle Bieter aus dem Land stammen, das von IPI-Maßnahmen betroffen ist. Kommt keine Verständigung zustande, droht den Bietern aus dem Drittland ein eingeschränkter Zugang zum EU-Markt oder ein vollständiger Ausschluss. Das Verfahren ist mehrstufig angelegt; Verhandlungen stehen vor einer Beschränkung des Marktzugangs<sup>7)</sup>. Darüber hinaus müssen bei allen Vergabeverfahren, die unter das IPI fallen, Sozial-, Umwelt- und Arbeitsrechtsstandards berücksichtigt werden<sup>8)</sup>.

Das IPI könnte wichtige Handelspotenziale für die EU heben, vor allem bei medizini-

schen Geräten, Arzneimitteln, Büro- und Datenverarbeitungsgeräten, Kraftfahrzeugen, Software und Informationssystemen sowie Energie. In den OECD-Ländern macht das öffentliche Beschaffungswesen zwischen 10% und 20% des BIP aus. Der Zugang zu diesen Märkten ist aber mangels Liberalisierung bisher sehr beschränkt. Laut Wolfmayr et al. (2024) ist die Anzahl protektionistischer Maßnahmen im öffentlichen Beschaffungsbereich seit 2018 deutlich gestiegen. Mehr als die Hälfte dieser Maßnahmen entfallen auf die USA, Indien und Russland. Auch wenn das öffentliche Auftragswesen in der EU de jure relativ offen für ausländische Bieter ist, ist die faktische Offenheit der EU-Vergabemärkte gering. Nur 8,6% der Waren und Dienstleistungen werden bei öffentlichen Aufträgen der EU aus Drittländern bezogen. Dies untergräbt die Position und die Argumente der EU in Handelsstreitigkeiten über das öffentliche Beschaffungswesen und bei der Umsetzung des IPI. Die darin vorgesehene, weitere potenzielle Beschränkung des Zugangs zum EU-Beschaffungsmarkt birgt außerdem die Gefahr von Kostensteigerungen, die sich aus dem eingeschränkten Wettbewerb ergeben und die öffentlichen Haushalte belasten würden.

Für das IPI gelten die meisten der für das ACI und die ER skizzierten Grundsätze, um eine erfolgreiche Umsetzung zu gewährleisten und neue Handelshemmnisse und Eskalationsspiralen hintanzuhalten. Während viele Teile des Verfahrens klar definiert und strukturiert sind, ergeben sich ähnliche Herausforderungen. Sie betreffen die Festlegung von "auslösenden Ereignissen", also die Frage, wann und unter welchen Umständen Untersuchungen eingeleitet werden, die Bewertung der Verhältnismäßigkeit von Gegenmaßnahmen und die Rolle der Mitgliedsländer sowie des Rates in den Entscheidungsprozessen.

### 2.4 Richtlinie zur unternehmerischen Sorgfaltspflicht ("Lieferkettenrichtlinie"): Nachhaltigkeit entlang globaler Lieferketten

Als Teil ihrer neuen Handelspolitik verfolgt die EU neben rein wirtschaftlichen Interessen das Ziel, die Handelspartner zur Achtung der Menschenrechte, zur Gewährleistung sozialer und gesellschaftlicher Chancengleichheit und zur Einhaltung hoher Arbeits- und Umweltstandards zu bewegen. Mit der Richtlinie zur unternehmerischen Sorgfaltspflicht in Bezug auf Nachhaltigkeit (Corporate Sustainable Due Diligence Directive – CSDDD)<sup>9)</sup> setz-

Das IPI soll für die EU Handelspotenziale im internationalen öffentlichen Beschaffungswesen heben. Allerdings könnte die geringe faktische Offenheit der EU-Vergabemärkte die Position und die Argumente der EU bei der Umsetzung des IPI untergraben.

<sup>6)</sup> Die Verordnung zum Instrument betreffend das internationale Beschaffungswesen kann unter folgendem Link abgerufen werden: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32022R1031>.

<sup>7)</sup> Die Beschränkung beinhaltet entweder eine 100-prozentige Preiserhöhung der Angebote oder eine 50-prozentige Verringerung der Gesamtpunktezahl, die bei der Überprüfung des Auftrags vergeben wird.

<sup>8)</sup> Dies stellt eine bahnbrechende Neuerung im internationalen Handelsrecht dar, da sich die Maßnahmen bisher auf Produkteigenschaften ("gefährliche Waren") und nicht auf Produktionsprozesse ("unter schlechten Bedingungen im Ausland hergestellte Waren") konzentrierten.

<sup>9)</sup> Die Lieferkettenrichtlinie ist unter folgendem Link abrufbar: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0329\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0329_EN.pdf).

**Die Lieferkettenrichtlinie zielt auf die Durchsetzung von Menschenrechten sowie die Angleichung ökologischer und sozialer Standards ab. Die Zielerreichung wird allerdings durch hohe Verfahrenskosten, Anpassungskosten für Handelspartner und potenzielle Wettbewerbsverluste bei Nichteinhaltung erschwert.**

te die EU einen wichtigen Schritt, um verantwortungsbewusstes Handeln von Unternehmen über die Grenzen der EU hinaus zu fördern. Die "Lieferkettenrichtlinie" CSDDD wurde am 24. Mai 2024 durch den Europäischen Rat verabschiedet und muss innerhalb von zwei Jahren in nationale Gesetze zur Lieferkettensorgfaltspflicht in den EU-Mitgliedsländern umgesetzt werden. Sie verpflichtet Unternehmen ab 1.000 Beschäftigten und einem weltweiten Nettoumsatz von mehr als 450 Mio. € pro Jahr zur unternehmerischen Sorgfalt entlang ihrer gesamten Lieferkette<sup>10)</sup>. Die Sorgfaltspflichten gelten für in der EU ansässige Unternehmen, aber auch für Nicht-EU-Unternehmen, die einen Jahresumsatz von mehr als 450 Mio. € in der EU erwirtschaften. Darüber hinaus sollen große Unternehmen sicherstellen, dass ihre Geschäftsstrategie im Einklang mit den Pariser Klimazielen, d. h. der Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5°C, steht. Kleine und mittlere Unternehmen sind zwar nicht direkt von der Richtlinie betroffen, aber vielfach indirekt z. B. als Zulieferer von größeren Unternehmen, für die die Richtlinie gilt. Die EU-Mitgliedsländer werden eine Aufsichtsbehörde einrichten oder benennen, die für die Durchführung von Untersuchungen und die Verhängung von Sanktionen gegen Unternehmen, die gegen die Sorgfaltspflichten verstoßen, zuständig ist. Zu diesen Sanktionen gehören die "Benennung" und "Anprangerung" sowie Geldstrafen von bis zu 5% des weltweiten Nettoumsatzes der Unternehmen.

Die Lieferkettenrichtlinie fördert verantwortungsvolle Praktiken in globalen Wertschöpfungsketten, gibt allerdings hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit und des geopolitischen Einflusses der EU auch Anlass zur Sorge (Wolfmayr et al., 2024; Meyer, 2024a). Einerseits können durch nachhaltige Praktiken entlang der globalen Wertschöpfungsketten sowohl EU-Unternehmen als auch Unternehmen in Ländern, in denen Menschenrechts-, Sozial- und Umweltstandards häufig verletzt werden, von einer verstärkten Integration in den internationalen Handel profitieren. Die EU hat mit der Richtlinie die Möglichkeit, gleiche Voraussetzungen – ein "Level Playing Field" – in Bezug auf Menschenrechte, soziale und wirtschaftliche Standards und die Umwelt zu schaffen. Andererseits können durch die Einhaltung der Lieferkettenrichtlinie auch Kosten für Unternehmen entstehen, z. B. für die Einrichtung und Durchführung der Sorgfaltspflichtverfahren, für die Umstel-

<sup>10)</sup> Die Lieferkettenrichtlinie wird schrittweise eingeführt. Ab 2027 sollen zunächst Unternehmen mit mehr als 5.000 Beschäftigten und einem weltweiten Umsatz von mehr als 1.500 Mio. € zur Umsetzung verpflichtet werden. Ab 2028 müssen auch Unternehmen mit mehr als 3.000 Beschäftigten und einem Umsatz von mehr als 900 Mio. € die Richtlinie befolgen. Alle anderen Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten und

lung der Unternehmensaktivitäten und die Kontrolle der Wertschöpfungsketten.

Die EU ist für zahlreiche Länder, in denen Menschenrechtsverletzungen sowie Verstöße gegen Arbeits- und Umweltschutznormen weit verbreitet sind, sowohl ein wichtiger Lieferant als auch ein bedeutender Abnehmer (Wolfmayr et al., 2024; Meyer & Pham, 2023). Insbesondere bezieht die EU kritische Rohstoffe aus Ländern, die ein hohes Risiko aufweisen, Sorgfaltspflichten zu verletzen. Wenn Unternehmen sich aus solchen Ländern zurückziehen<sup>11)</sup>, kann es zu erheblichen Verwerfungen im internationalen Handel kommen, die insbesondere Hochrisikosektoren wie die Herstellung von Bekleidung, Textilien und Leder treffen (Wolfmayr et al., 2024). Solche Handelsumlenkungen könnten die Handelskosten erhöhen und zu einem Rückgang sowohl der Exporte als auch der Importe führen. Dadurch würden potenziell positive Effekte auf die Wirtschaft, die Durchsetzung der Menschenrechte und die Umwelt abgeschwächt.

Die Effektivität der EU bei der Durchsetzung der Sorgfaltspflichten in Drittländern hängt von der Stärke der Handelsbeziehungen und der Bedeutung des EU-Binnenmarktes für diese Auslandsmärkte ab (Wolfmayr et al., 2024). Die Lieferkettenrichtlinie könnte auch negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum weniger entwickelter Volkswirtschaften haben, insbesondere in Ländern, die in den Bereichen Textilien, Bekleidung, Landwirtschaft, Bergbau und Metalle von Exporten in die EU abhängen. Dies unterstreicht die Notwendigkeit proaktiver politischer Maßnahmen der EU (einschließlich Partnerschaften und Entwicklungshilfe), um sowohl in der EU als auch in weniger entwickelten Partnerländern eine nachhaltige Transformation zu gewährleisten. Eine effektive Umsetzung der Lieferkettenrichtlinie erfordert transparente, nichtdiskriminierende Sorgfaltspflichtverfahren sowie harmonisierte Berichtsstandards, Zertifizierungssysteme und Risikomanagementanforderungen (Meyer, 2024a; Felbermayr et al., 2024).

## 2.5 Entwaldungsverordnung: Nachhaltigkeit durch entwaldungsfreie Lieferketten

Mit der Entwaldungsverordnung (Regulation on Deforestation-Free Products – EUDR)<sup>12)</sup> verfolgt die EU das Ziel, den Verbrauch von Produkten, die eine Entwaldung oder Waldschäden verursachen, zu minimieren, um die Ziele des Green Deal und des Pariser Klimaabkommens zu erreichen. Die EU-Verord-

einem Umsatz über 450 Mio. € sind ab dem Jahr 2029 zur Einhaltung der CSDDD verpflichtet.

<sup>11)</sup> Wie Hurl et al. (2023) betonen, ist es für viele Unternehmen sehr wahrscheinlich, dass es in einem Glied der Lieferkette potenziell zu Menschenrechtsverletzungen kommt.

<sup>12)</sup> Die Entwaldungsverordnung ist unter folgendem Link abrufbar: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32023R1115>.



nung, die mit 30. Dezember 2024 in Kraft treten wird, verlangt von Unternehmen, die forstwirtschaftliche Risikowaren importieren oder produzieren, in ihrer Lieferkette eine Sorgfaltsprüfung durchzuführen, um potenzielle Risiken der Entwaldung, der Waldschädigung und der Menschenrechtsverletzung zu ermitteln und ihnen vorzubeugen. Die EUDR deckt eine breite Palette von forstwirtschaftlichen Risikowaren ab, darunter Holz, Kautschuk, Soja, Kaffee, Ölpalmen, Kakao und Rindfleisch sowie daraus hergestellte Produkte wie Schokolade, Palmöl, Reifen oder Papier, die künftig entwaldungsfrei<sup>13)</sup> sein müssen. Ähnlich wie im Fall der Lieferkettenrichtlinie umfassen die geforderten Sorgfaltspflichten die Durchführung von Risikobewertungen, Maßnahmen zur Risikominderung sowie die Überwachung und Berichterstattung. Die Unternehmen müssen eine Erklärung an ein europäisches Informationssystem<sup>14)</sup> übermitteln, in der sie bestätigen, dass sie ihre Sorgfaltspflicht wirksam erfüllt haben und die importierten Produkte den EU-Standards entsprechen. Die Erklärung muss auch wichtige Überwachungsinformationen wie geografische Koordinaten des Betriebs oder der Plantage, auf der die Rohstoffe angebaut wurden, beinhalten<sup>15)</sup>. Die EUDR ersetzt die 2013 eingeführte EU-Holzverordnung (EU Timber Regulation – EUTR).

Mit der EUDR und der EU-weiten Lieferkettenrichtlinie sollen ambitionierte Menschenrechts-, Klima- und Umweltziele erreicht werden. Eine Unterstützung der Marktteilnehmer bei der Einhaltung der strengen Sorgfaltspflichten und eine Erleichterung des Verwaltungsverfahrens könnten dazu beitragen, die zusätzlichen Kosten für entwaldungsfreie Produkte und den hohen administrativen Aufwand zu senken. Je besser die Marktteilnehmer in den wichtigsten Partnerländern die Anforderungen erfüllen, desto geringer sind sowohl in der EU als auch dort die potenziellen negativen Effekte auf das Realeinkommen, den Handel und die Wettbewerbsfähigkeit, und desto größer sind die erwünschten Menschenrechts- und Umweltauswirkungen der Verordnung (Wolfmayr et al., 2024).

Auch wenn die langfristigen gesamtwirtschaftlichen Kosten der EUDR tragbar

erscheinen (Wolfmayr et al., 2024), sind die langfristigen Auswirkungen der Handelsumlenkung auf sektoraler Ebene doch ungleich verteilt. Das Potenzial der EUDR, Entwaldung und Waldschädigung zu verringern, könnte durch international koordinierte Anstrengungen gesteigert werden. Da die EU-Mitgliedsländer zu den Hauptverbrauchern, aber nicht zu den Haupterzeugern entwaldungsfreier Produkte gehören, sind die Möglichkeiten der EU, der Entwaldung und Waldschädigung entgegenzuwirken, im Alleingang begrenzt.

## 2.6 CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus: Sicherstellung des Erreichens der EU-Klimaziele sowie gleicher Wettbewerbsbedingungen

Mit dem CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM) versucht die EU, eine Verlagerung der treibhausgasintensiven Produktion in Nicht-EU-Länder mit geringeren Klimaschutzauflagen, sogenanntes "Carbon Leakage", zu verhindern. Eine solche Verlagerung würde die ehrgeizigen EU-Klimaziele – bis hin zur Klimaneutralität 2050 – konterkarieren und die Effektivität der EU-Klimapolitik untergraben. CBAM soll daher in Ergänzung zum reformierten Europäischen Emissionshandelssystem sicherstellen, dass CO<sub>2</sub>-Kostenunterschiede zwischen in der EU produzierten Waren und EU-Importen<sup>16)</sup>, die sich aus der verschärften CO<sub>2</sub>-Bepreisung in der EU<sup>17)</sup> ergeben, ausgeglichen werden. Damit werden auf dem Binnenmarkt Wettbewerbsnachteile steigender CO<sub>2</sub>-Kosten europäischer Produzenten gegenüber Konkurrenten aus Drittländern nivelliert und gleiche Wettbewerbsbedingungen – ein "Level Playing Field" – geschaffen. Der Ausgleichsmechanismus, der seit 1. Oktober 2023 gemäß Verordnung (EU) 2023/956<sup>18)</sup> in einer Übergangsphase mit Berichtspflichten, aber noch ohne finanzielle Verpflichtungen<sup>19)</sup> in Kraft ist, ermöglicht der EU, offen für den internationalen Handel zu bleiben und zugleich eine Vorreiterrolle beim internationalen Klimaschutz einzunehmen, ohne in der EU eingesparte Emissionen im Ausland freizusetzen. Zudem schafft das Instrument auch

**Unterstützung bei der Umsetzung der Sorgfaltspflichten sowie vereinfachte Verfahren könnten die Einhaltung der Entwaldungsverordnung erleichtern, negative wirtschaftliche Auswirkungen mildern und weltweit die Einhaltung von Umweltstandards und Menschenrechten begünstigen.**

**Die erfolgreiche Umsetzung des CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus erfordert einen multilateralen Klimadialog, der Transparenz schafft, Allianzen fördert und Handelsspannungen mindert. Unilaterale EU-Maßnahmen sind nur begrenzt wirksam, die internationale Zusammenarbeit ist für eine effektive Klimapolitik entscheidend.**

<sup>13)</sup> Um als entwaldungsfrei zu gelten, dürfen die betroffenen Rohstoffe nicht auf Flächen erzeugt worden sein, die nach dem 31. Dezember 2020 entwaldet wurden. Im Falle von Holz oder Holzzeugnissen muss das Holz geschlögert worden sein, ohne dass es nach dem 31. Dezember 2020 zu einer Waldschädigung gekommen ist. Waldschädigung bezieht sich laut der Verordnung auf die Umwandlung von Primärwäldern in Plantagenwälder, sonstige bewaldete Flächen oder durch Pflanzung entstandene Wälder.

<sup>14)</sup> Die Europäische Kommission stellt das Informationssystem bis Ende 2024 zur Verfügung.

<sup>15)</sup> Meyer (2024b) vergleicht die Sorgfaltspflichten der EUDR und der Lieferkettenrichtlinie.

<sup>16)</sup> CBAM betrifft emissionsintensive Sektoren mit hohem Risiko einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen und umfasst ausgewählte Produkte aus den Sektoren

Zement, Strom, Düngemittel, Eisen und Stahl, Aluminium und Wasserstoff sowie einige vor- und nachgelagerte Produkte (z. B. Schrauben, Rohre und Bolzen aus Eisen oder Stahl).

<sup>17)</sup> Die freie Zuteilung von Emissionszertifikaten im Emissionshandelssystem wird bis 2034 schrittweise auf null reduziert.

<sup>18)</sup> Die Verordnung ist unter folgendem Link abrufbar: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0956>.

<sup>19)</sup> Ab Jänner 2026 sind Importeure aus dem Nicht-EU-Ausland verpflichtet, entsprechend der Menge an herstellungsbedingten Emissionen CBAM-Zertifikate zu erwerben, deren Preis sich am durchschnittlichen wöchentlichen Zertifikatspreis im Emissionshandelssystem orientiert.

Anreize zur Emissionsminderung in Drittländern.

Im weltweiten Vergleich liegen die CO<sub>2</sub>-Kosten in der EU allerdings deutlich über jenen bei den wichtigsten Handelspartnern, und vom CBAM betroffene Waren werden in Nicht-EU-Ländern deutlich emissionsintensiver hergestellt als in der EU (Wolf, 2022). Gemessen an der Emissionsintensität und am Exportvolumen sind besonders China (Eisen und Stahl, Aluminium), Russland (Eisen und Stahl, Düngemittel) und die Türkei (Zement) vom CBAM betroffen (Wolfmayr et al., 2024). Die Reaktionen der Handelspartner können daher, abhängig von der Betroffenheit und nationalen Klimaschutzambitionen, sehr unterschiedlich ausfallen, sind aber für die klimapolitische Wirksamkeit sowie die wirtschaftlichen Kosten des Instruments für die EU zentral. Den Grundstein einer erfolgreichen Umsetzung des CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus bildet ein multilateraler Klimadialog, der Transparenz über das Instrument herstellen, klimapolitische Allianzen begünstigen und so das Risiko von Handelsspannungen eindämmen würde. Der CBAM kann zwar die Verlagerung emissionsintensiver Produktionen ins Ausland vermindern,

der Beitrag zum globalen Klimaschutz wäre jedoch bei einem Alleingang der EU begrenzt. Daher bedarf es der internationalen Zusammenarbeit (Wolfmayr et al., 2024; Christen, 2024). Allerdings erscheint eine rasche und bedingungslose Umsetzung einer abgestimmten CO<sub>2</sub>-Bepreisung politisch nicht realisierbar. Zudem hängt der Erfolg einer multilateralen Klimakooperation maßgeblich von der Größe und der Bedeutung der beteiligten Länder ab. Wichtig ist vor allem, dass der Grenzausgleichsmechanismus von den Handelspartnern der EU nicht als protektionistisches Instrument wahrgenommen wird. Eine weitere zentrale Herausforderung des CBAM stellt der fehlende Ausgleichsmechanismus für europäische Exporteure dar, die sich aufgrund von Kostensteigerungen mit Wettbewerbsnachteilen auf dem Weltmarkt konfrontiert sehen. Ebenso belasten negative Effekte auf die Wettbewerbsfähigkeit nachgelagerter Industriezweige die Akzeptanz des CBAM. Um dem entgegenzuwirken, könnte die EU die Einnahmen aus dem CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich zur Unterstützung der grünen Transformation und zur Abfederung besonders hart getroffener Industrien verwenden.

### 3. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Überprüfung der Handelspolitik im Jahr 2021 markierte einen bedeutenden Wendepunkt in der handelspolitischen Strategie der EU (Europäische Kommission, 2021). Die neue Strategie rückt die "Geopolitik des internationalen Handels" in den Mittelpunkt, da sie neben handelspolitischen Zielen auch außenpolitische, ökologische, humanitäre und sicherheitspolitische Belange berücksichtigt, und bildet einen neuen Rahmen für ein stärker machtpolitisches Handeln der EU. Dies bringt vielfältige Chancen und Herausforderungen mit sich, die in diesem Beitrag am Beispiel ausgewählter Instrumente skizziert wurden.

Als Folge der neuen Strategie hat die EU, neben einer Fülle anderer Schlüsselmaßnahmen, auch ihr handelspolitisches Instrumentarium angepasst und erweitert. Sechs der neuen Instrumente wurden im vorliegenden Beitrag vorgestellt, darunter solche, die Bedrohungen und ein opportunistisches Verhalten seitens der Handelspartner leichter abfedern und die Handlungsfähigkeit der EU erhöhen, wenn sie internationale Handelsregeln oder Regeln gemäß den EU-Freihandelsabkommen durchsetzen will. Dazu zählen das Anti-Zwangmaßnahmen-Instrument (ACI) und die aktualisierte Durchsetzungsverordnung (ER). Weitere Instrumente sollen die Durchsetzung der Interessen und Werte der EU (Nachhaltigkeitsziele einschließlich der Menschenrechte, sozialer Standards usw.) erleichtern und "gleiche Wettbewerbsbedingungen" schaffen. Zu diesen zählen das Instrument für das internationale Beschaf-

fungswesen (IPI), die Richtlinie über die Sorgfaltspflicht von Unternehmen im Bereich der Nachhaltigkeit (CSDDD) sowie umweltrelevante Instrumente wie die Entwaldungsverordnung (EUDR) und der CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM).

Die wichtigsten gemeinsamen Merkmale und allgemeinen politischen Schlussfolgerungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Zu den Ländern, die am ehesten von den Instrumenten betroffen sein werden, zählen neben der EU selbst die USA, China, Russland, das Vereinigte Königreich, die Türkei sowie zum Teil auch Brasilien und Indonesien.
- Im Allgemeinen sind die Wohlfahrtseffekte der Instrumente moderat (Wolfmayr et al., 2024), wenngleich einige Instrumente erhebliche Handelsumlenkungen auslösen, vor allem in jenen Sektoren, auf die das jeweilige Instrument direkt abzielt. Dies führt zu einer ungleichen Verteilung der Kosten auf die EU-Mitgliedsländer und die Sektoren.
- Handelspolitische Gegenmaßnahmen, die in den jeweiligen Instrumenten vorgesehen sind, betreffen sowohl den Import als auch den Export von Waren oder Dienstleistungen, doch besteht das eigentliche Ziel immer darin, den Zugang zum EU-Binnenmarkt zu beschränken. Zu den Gegenmaßnahmen zählen Ausfuhrbeschränkungen, um ausländische Käufer abzuschrecken, sowie

- Einfuhrbeschränkungen oder Zölle, um ausländische Verkäufer zu entmutigen.
- Je stärker und größer der EU-Binnenmarkt ist, desto wirksamer und glaubwürdiger sind Drohungen, den Marktzugang für Drittländer zu beschränken. Daher spielt die Attraktivität des EU-Binnenmarktes eine Schlüsselrolle für die Wirksamkeit der Instrumente.
  - Der Einsatz handelspolitischer Maßnahmen verursacht für alle beteiligten Länder wirtschaftliche Kosten. Darüber hinaus ist es schwierig, eine Balance zwischen der Verteidigung und Förderung der EU-Interessen und der Gefahr einer rein protektionistischen Nutzung der Instrumente zu finden. Ebenso herausfordernd ist die Festlegung von Regelverstößen von Handelspartnern, die zum Einsatz der Instrumente führen, also die Beantwortung der Frage, wann und unter welchen Umständen Untersuchungen eingeleitet werden. Um bei Gegenmaßnahmen und Sanktionen Verhältnismäßigkeit zu wahren, sind eine evidenzbasierte "handelspolitische Intelligenz" und modellbasierte Analysen zur Auswahl und Anwendung von Gegenmaßnahmen erforderlich.
  - Eine besondere Herausforderung ist auch die koordinierte Anwendung der Instrumente, um Inkonsistenzen zu vermeiden und Zielkonflikte auszugleichen. Zielkonflikte zwischen verschiedenen Instrumenten müssen identifiziert und eine klare Strategie zur Priorisierung der Ziele festgelegt werden. Dazu bedarf es auch einer genauen Abgrenzung der Zuständig-
- keiten zwischen der EU und den Mitgliedsländern. Als flankierende Maßnahme ist eine Beschleunigung der Entscheidungsfindung im Europäischen Rat für Außen- und Sicherheitspolitik unerlässlich. Mechanismen zum Ausgleich ungleich verteilter Kosten von Gegenmaßnahmen zwischen den Mitgliedsländern könnten die Entscheidungsprozesse in der handelspolitischen Gesamtstrategie der EU erleichtern und unterstützen, gleichzeitig aber auch eigene Probleme nach sich ziehen.
- Rechtliche Bedenken und Unvereinbarkeiten mit den WTO-Regeln sollten vermieden werden, um die erklärten Ziele der EU – Offenheit im Handel und Multilateralismus – nicht zu untergraben.
  - Zusammenarbeit, diplomatischer Dialog und Transparenz sowie ein Informationsaustausch mit den Konfliktparteien vor der Anwendung von Gegenmaßnahmen sind entscheidend für die wirksame Beilegung von (potenziellen) Handelskonflikten.
  - Bei der Anwendung von Instrumenten, die auf die Verbesserung der Nachhaltigkeit, die Einhaltung von Umweltzielen oder von EU-Vorschriften und -Standards sowie die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen abzielen, erweisen sich internationale Zusammenarbeit und Partnerschaften als besonders wirksam.
  - Nicht zuletzt sind ein regelmäßiges Monitoring und eine periodische Überprüfung für eine evidenzbasierte Anpassung der neu eingeführten Instrumente unerlässlich.

#### 4. Literaturhinweise

- Christen, E. (2024). EU-Grenzausgleich. Ambitionierte Klimaziele und Wettbewerbsfähigkeit in Einklang bringen?. *WIFO Research Briefs*, (2). <https://www.wifo.ac.at/publication/pid/50907112/>.
- Erixon, F., Guinea, O., Lamprecht, P., Sharma, V., & Montero, R. (2022). The New Wave of Defensive Trade Policy Measures in the European Union: Design, Structure, and Trade Effects. *ECIPE Occasional Paper*, (04).
- Europäische Kommission (2006). *Global Europe: Competing in the world: A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2006) 567 final.
- Europäische Kommission (2015). *Trade for all. Towards a more responsible trade and investment policy*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A52015DC0497>.
- Europäische Kommission (2021). *Communication Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*. COM(2021) 66 final.
- Felbermayr, G., Friesenbichler, K., Gerschberger, M., Klimek, P., & Meyer, B. (2024). Designing EU Supply Chain Regulation. *Intereconomics*, 59(1), 28-34.
- Felbermayr, G., Wolfmayr, Y., Bärenthaler-Sieber, S., Böheim, M., Christen, E., Friesenbichler, K., Meinhart, B., Meyer, B., Pekanov, A., & Sinabell, F. (2022). *Strategische Außenwirtschaftspolitik 2030 – Wie kann Österreich Geoökonomie Konzepte nutzen?*. WIFO. <https://www.wifo.ac.at/publication/pid/23076381>.
- Hurt, J., Ledebur, K., Meyer, B., Friesenbichler, K., Gerschberger, M., Thurner, St., & Klimek, P. (2023). *Supply Chain Due Diligence Risk Assessment for the EU: A Network Approach to estimate expected effectiveness of the planned EU directive*. Supply Chain Intelligence Institute Austria (mimeo). <https://arxiv.org/abs/2311.15971>.
- Lechner, L. (2022). *Non-trade issues in preferential trade agreements dataset (issues and scope) between 1945 and 2020 OA edition*. AUSSDA, V1. <https://doi.org/10.11587/74BPCP>.
- Meyer, B. (2024a). Nachhaltigkeit entlang globaler Lieferketten. Wirtschaftliche Effekte der EU-Richtlinie für Sorgfaltspflichten von Unternehmen. *WIFO Research Briefs*, (4). <https://www.wifo.ac.at/publication/pid/51001567/>.

- Meyer, B. (2024b). Zur Sorgfalt verpflichtet: entwaldungsfreie Lieferketten. *WIFO Research Briefs*, (6). <https://www.wifo.ac.at/publication/pid/51224254/>.
- Meyer, B., & Pham, I. (2023). *Menschenrechte und Lieferketten. Ein Überblick über Sorgfaltspflichten entlang von Lieferketten in österreichischen Unternehmen*. WIFO. <https://www.wifo.ac.at/publication/pid/49751425/>.
- Syropoulos, C., Felbermayr, G., Kirilakha, A., Yalcin, E., & Yotov, Y. V. (2023). The global sanctions data base–Release 3: COVID-19, Russia, and multilateral sanctions. *Review of International Economics*, 32(1), 12-48. <https://doi.org/10.1111/roie.12691>.
- Wolf, A. (2022). Auswirkungen eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichs auf nachgelagerte Industrien. *Wirtschaftsdienst*, 102(9), 731-734.
- Wolfmayr, Y., Christen, E., Mahlkow, H., Meyer, B., & Pfaffermayr, M. (2024). *Trade and Welfare Effects of New Trade Policy Instruments*. FIW. <https://www.fiw.ac.at/publications/trade-and-welfare-effects-of-new-trade-policy-instruments/>.