

Europäische Resilienz in Krisenzeiten

Zusammenfassung

Die anhaltende, weltweite Krise, die durch die Covid-19-Pandemie ausgelöst wurde, machte wie kaum ein Ereignis bislang die große Verwundbarkeit der europäischen Staaten und damit auch Österreichs deutlich. Verschärft wurde die Situation noch durch den Angriffskrieg in der Ukraine und die damit in Verbindung stehende Politik Russlands in Energiefragen, was zu deutlichen Engpässen in der Gasversorgung Europas führte. Die internationale Vernetzung und Arbeitsteilung im Bereich der Energiebereitstellung, der Gütererzeugung und der Dienstleistungserbringung, die sich über die vergangenen Jahrzehnte entwickelt hat, führt zu mannigfachen und teils sehr fragilen Abhängigkeiten zwischen den verschiedenen Staaten und Regionen. Bei einzelnen Warenströmen wurde das schon in der Vergangenheit deutlich (z. B. Erdölkrise 1973). Die durch die Pandemie ausgelösten weltweiten Grenzsicherungen und Marktabstottungen machen die Vulnerabilität einzelner Staaten heute umso deutlicher: So werden viele Waren (z. B. Arzneien und Medizinprodukte, sogar viele, prinzipiell überall verfügbare Grundstoffe) gar nicht mehr in Europa produziert, manche Arbeitsleistungen (z. B. im Pflegebereich, im Transportwesen, in der Landwirtschaft) nur von internationalen PendlerInnen erbracht und viele Kommunikationsdienstleistungen (z. B. Video-Konferenz-Plattformen) nur aus dem Ausland, oftmals von US-amerikanischen Firmen angeboten. Vor diesem Hintergrund stellt sich die strategische Frage, ob, und wenn ja, in welcher Weise und in welchen besonders kritischen Bereichen sich Österreich bzw. Europa für die Zukunft souveräner, also unabhängiger von den internationalen Energie-, Güter-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkten machen könnte, um in Krisen wie der aktuellen resilienter zu sein. Erste Aktivitäten und Forschungsergebnisse seit Ausbruch der Krise zeigen, dass noch viel zu tun bleibt.

Überblick zum Thema

Es ist Mainstream-Auffassung, dass Globalisierung der Weltwirtschaft für die meisten Länder zu enormen Wohlstandsgewinnen geführt hat. Organisatorische, rechtliche, ökonomische und technologische Innovationen konnten bisherige Herausforderungen im Kleinen und im Großen meistern und haben zur Optimierung des Weltwirtschaftssystems beigetragen. Weltweite Krisen wie die Erdölkrise der 1970er-Jahre oder zuletzt die Weltwirtschafts- und Eurokrise ab 2007 konnten gemeistert werden. Auch Pandemien, die in den letzten 20 Jahren aufgetreten sind, waren in ihren Auswirkungen nicht so dramatisch. Die Covid-19-Krise stellt die Staatengemeinschaft jedoch vor eine völlig neue Herausforderung, weil sie nicht nur einen Sektor (z. B. Energie oder Banken) oder einzelne Regionen betrifft, sondern viel umfassender ist. Schon nach wenigen Tagen und Wochen stellte sich mit großer Klarheit heraus, dass die in normalen Zeiten als po-

sitiv wahrgenommenen internationalen Verflechtungen unter Pandemiebedingungen höchst problematisch sind. Nicht nur hat die internationale Mobilität die Pandemie in kürzester Zeit in jeden Winkel der Erde gebracht, die in der Folge ergriffenen Abschottungsmaßnahmen auf vielen Ebenen haben zum Zusammenbruch von Lieferketten aller Art (nicht nur Waren, auch Arbeitskraft) geführt. Das Schengen-Abkommen, als ein zentraler Baustein der EU, wurde innerhalb kürzester Zeit durch die Maßnahmen zur Bekämpfung des Covid-19 ausgesetzt und ist weiterhin nicht in Kraft. Auch wenn das gesamte Ausmaß der Folgen dieser weltumspannenden Krise im 3. Jahr der Pandemie (November 2022) noch keineswegs abschließend beurteilt werden kann, können doch einige kritische Bereiche benannt werden, in denen die übliche Verfasstheit der europäischen Staatengemeinschaft zu gravierenden Problemen führt. Diese sollen in der Folge überblicksartig dargestellt werden.

*Produktion von
Arzneimitteln und
Medizinprodukten*

Viele Pharmazeutika und Medizinprodukte werden unter Ausnutzung von Kostendifferentialen nicht mehr in Österreich bzw. in Europa produziert, obwohl das entsprechende Knowhow in der Regel auch hierzulande vorhanden ist. Das führt, wie in der Covid-19-Krise eindrücklich erfahren werden konnte, dazu, dass der Nachschub mit vielen, teils lebenswichtigen Medikamenten für Europa zeitweise unterbrochen war. Selbst die Produktion von Atemschutzmasken (einfache wie hochwertige für das medizinische Personal) musste erst wiederaufgenommen werden. Knappheit herrschte auch hinsichtlich der notwendigen Rohstoffe, um Covid-19-Tests durchführen zu können. Die Situation ist zeitweise auch durch Exportverbote auf bereits erworbene Medizinprodukte, Bieterverfahren, um an die notwendigen Medizinprodukte zu gelangen¹ sowie ausländische Übernahmeveruche von Pharmaunternehmen² verschärft worden. Die Beispiele verdeutlichen, welche weitreichenden und nicht vorhersehbaren Konsequenzen solche Krisensituationen hervorrufen können. Für Deutschland liegt eine Studie zur Steigerung der Resilienz im Gesundheitswesen vor (Kagermann 2021b), für Österreich eine in Bezug auf kritische Güter, darunter im Medizinsektor (Klien et al. 2021).

*Grenzüberschreitender
Verkehr von
Arbeitskräften in
kritischen Bereichen*

Insbesondere in kritischen Sektoren wie der Pflege, in der Landwirtschaft (Erntehilfe) und im Gütertransportwesen zeigt die aktuelle Krise, dass ein funktionierender Arbeitsmarkt sehr voraussetzungsvoll ist. Auch nur vorübergehend geschlossene Grenzen haben deutlich gemacht, dass etwa die Pflege in Österreich vor ernststen Problemen stand, ebenso wie die Gemüseernte und es phasenweise zu wenige FahrerInnen für Lastkraftwagen im Inland gab (Grübler/Bykova 2020).

*Grenzüberschreitender
[Güter]verkehr*

Neben den Mobilitätseinschränkungen für Arbeitskräfte führten die Lock-downs in den einzelnen Ländern zeitweise auch zu einem eingeschränk-

¹ Der Gouverneur von New York beschreibt ein Bieterverfahren um Beatmungsgeräte wie in einem Online-Auktionshaus, siehe theguardian.com/us-news/2020/mar/31/new-york-andrew-cuomo-coronavirus-ventilators.

² theguardian.com/us-news/2020/mar/15/trump-offers-large-sums-for-exclusive-access-to-coronavirus-vaccine.

ten Güterverkehr. Es kam zu kilometerlangen LKW-Staus an den Grenzen. Auch der stillgelegte bzw. stark eingeschränkte Personenflugverkehr hatte Auswirkungen auf die Güterversorgung in verschiedenen Branchen und Sektoren. Zusätzlich bewirkte die weitgehende Stilllegung des Flugverkehrs auch eine Verschlechterung der Qualität der Wetterprognosen, da Flugzeuge auch eine wichtige Funktion bei der Erhebung der Wetterdaten haben. Hier wird deutlich, dass der Personenflugverkehr auch für andere Bereiche kritisch ist, die nun kompensiert werden müssen, etwa über vermehrten Einsatz von Wetterballons³ oder die Zunahme der reinen Frachtflüge.⁴ Die Verwundbarkeit der weltweiten Produktion zeigte sich bei den teils durch Covid-19-bedingte, teils auch durch andere Faktoren wie Probleme mit der Weltschifffahrtsinfrastruktur (z. B. Suezkanal, Beirut, Ningbo) oder Klimawandel-bedingte Störungen (z. B. Dürre in Taiwan) verstärkten Lieferengpässen bei einer vielen Produkten. So sind bestimmte Typen von Chips für die Autoindustrie, aber auch Baumaterialien, Möbel oder Haushaltsgeräte⁵ aktuell nur mit Einschränkungen am Markt verfügbar⁶ – mit der Konsequenz, dass einige Produktionszweige Schwierigkeiten haben. Eine Untersuchung in Deutschland kam zum Ergebnis, dass die Lösung eher im Ausbau der Lagerhaltung und der Diversifizierung bei den Lieferanten gesehen wird als bei der heimischen Supply Chain (Flach et al. 2021). Diese Situation führt letztlich auch zu höheren Preisen vieler Produkte.⁷

Das im Zuge der Covid-19-Krise von vielen Staaten verordnete, nach wie vor breit praktizierte Homeoffice hat die Kommunikationsinfrastruktur, die in Europa in Normalzeiten als im weltweiten Vergleich besonders gut ausgebaut gelten kann, an ihre Leistungsgrenzen gebracht. Darüber hinaus sind technologische (und ökonomische) Abhängigkeiten von bestimmten, in der Regel US-Plattformen zu Tage getreten und stärker geworden (siehe dazu bereits die Themen [Digitale Souveränität](#), [Cloudcomputing](#) sowie Nentwich et al. 2019). Da viele private Personen zu Hause nicht dieselben IT-Sicherheitsmaßnahmen erfüllen können wie Unternehmen, entstehen möglicherweise Sicherheitslücken, die von Cyberkriminellen ausgenutzt werden können (siehe [Cybersecurity](#)).

*Kommunikations-
infrastruktur*

³ zamg.ac.at/cms/de/wetter/news/zusaetzliche-aufstiege-von-wetterballons-um-ausfall-von-flugzeug-daten-auszugleichen.

⁴ forbes.com/sites/willhorton/2020/03/31/cargo-aircraft-roar-to-life-reaching-record-utilization-as-coronavirus-creates-urgent-demand-for-air-freight/#6e522498bdd7.

⁵ derstandard.at/story/2000128293326/rohstoffmangel-und-probleme-bei-lieferketten-machen-moebelhandel-zu-schaffen.

⁶ Die Lieferengpässe haben in manchen Bereichen freilich nicht nur mit Produktionsausfällen bei Vorprodukten oder Logistikproblemen zu tun, sondern auch mit teils (im Zuge der Pandemie) geänderten Nachfragemustern im Consumer-Markt.

⁷ wko.at/service/sbg/aussenwirtschaft/verwerfungen-lieferketten.html.

Relevanz des Themas für das Parlament und für Österreich

Die Frage der österreichischen bzw. europäischen Souveränität in kritischen Bereichen hat eine große strategische und gesamtstaatliche Bedeutung. Eine konsistente und erfolgversprechende Strategie zur Erreichung von mehr österreichischer bzw. kontinentaler Unabhängigkeit, Autarkie und Resilienz muss sehr viele Aspekte, Sichtweisen und Bereiche gleichzeitig berücksichtigen. Dazu gibt es bereits einige Aktivitäten, die auch für Österreich relevant sind:

Aktivitäten der EU

Die EU hat 2021 mit dem europäischen Covid-19-Aufbauplan NextGenerationEU, dessen wichtigstes Instrument die Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF) ist, Schritte gesetzt, um Investitionen zu unterstützen. Darüber hinaus hat sich die EU-Kommission mit strategischen Abhängigkeiten der EU vom Weltmarkt beschäftigt und besondere Vulnerabilität in immerhin 0,6 % der Importgüter festgestellt (EC 2021). Die EU-Kommission bereitet aktuell die Einrichtung einer Behörde zur Krisenvorsorge und -reaktion bei gesundheitlichen Notlagen (Health Emergency Preparedness and Response Authority – HERA) vor, die bei ähnlichen Gesundheitskrisen wie COVID-19 zwischen den Mitgliedsstaaten koordinierend eingreifen können soll, um Verzögerungen von medizinischen Gegenmaßnahmen zu verhindern.⁸

Aktivitäten in der Schweiz und Deutschland

Die Schweiz hat ein eigenes Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL): Es greift „*im Falle eines Versorgungsengpasses [...] mit gezielten Massnahmen in das Marktgeschehen ein, um entstandene Angebotslücken zu schliessen*“.⁹ Das BWL ist in einem Bericht (BWL 2021) den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie systematisch nachgegangen. Diese Governancestruktur könnte als Modell dienen und an die aktuellen Herausforderungen angepasst werden. Alternative Ansätze könnten darauf abzielen, mehr Flexibilität in bestehende Produktionsprozesse einzubauen, um sich vorab definierten Situationen kurzfristig und rasch entsprechend den Krisenmanagementplänen anpassen zu können. Darüber hinaus wird auch eine Re-Regionalisierung zumindest mancher, strategisch bzw. im Krisenfall besonders kritischer Produkte bzw. Produktgruppen als Lösungsweg diskutiert.¹⁰ Auch die deutsche Akademie der Technikwissenschaften acatech hat sich bereits systematisch Gedanken zur Resilienz als wirtschafts- und innovationspolitisches Gestaltungsziel angestellt (Kagermann et al. 2021a) und warnt: „*Dabei ist ein zentraler Fehler zu vermeiden: Schon früher wurden, ausgelöst durch Krisen, Resilienzdebatten geführt. Zuverlässig sinkt aber der Stellenwert der Resilienz mit dem Ende einer Krise deutlich, anderen Gestaltungszielen wird wieder höhere Priorität eingeräumt. In vielen Fällen passierte dies schneller, als das Lehren*

⁸ ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12870-EU-Behorde-fur-die-Krisenvorsorge-und-reaktion-bei-gesundheitlichen-Notlagen-Health-Emergency-Preparedness-and-Response-Authority-HERA-_de.

⁹ bwl.admin.ch/bwl/de/home/wirtschaftliche_landesversorgung/prasentation_wl_auftrag.html.

¹⁰ derstandard.at/story/2000117234618/schluss-mit-globalisierung-warum-der-abgesang-verfehlt-sein-duerfte.

aus der Krise gezogen und entsprechende Maßnahmen zu einer resilienteren Gestaltung der betroffenen Strukturen ergriffen wurden.“

Es bedarf eines Strategieprozesses, der alle gesellschaftlichen Sektoren einbezieht, um die notwendigen Abwägungen zwischen unterschiedlichen Interessen vorzunehmen. Dabei gilt es auch, die mögliche Kehrseite einer neuen Souveränität im Blick zu halten. Es könnte im schlimmsten Fall zu „nationalem Egoismus“ und dadurch zu einer zunehmenden zwischenstaatlichen Fragmentierung führen, welche ein koordiniertes und geschlossenes Vorgehen bei globalen Herausforderungen erschweren würde. Das Parlament ist der geeignete Ort, um diese Fragen adäquat behandeln zu können und zu moderieren.

Strategieprozess
notwendig

Vorschlag weiteres Vorgehen

Zur Fundierung der oben angesprochenen Debatte im Parlament und in der Gesellschaft erscheint es sinnvoll, in einem ersten Schritt eine umfassende Bestandsaufnahme der mannigfachen Abhängigkeiten in den Energie-, Güter-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkten zu erstellen. Es handelt sich um eine interdisziplinäre Aufgabe, die nicht nur die primär angesprochene ökonomische Perspektive beachtet, sondern auch politische, kulturelle, rechtliche und gesellschaftliche Abhängigkeiten einbezieht, etwa Handelsverträge, die Kompetenzverteilung innerhalb Österreichs und der EU, spezifische Präferenzen und Lebensgewohnheiten der ÖsterreicherInnen usw. – was genau einbezogen werden sollte, müsste im Scoping geklärt werden.

Zitierte Literatur

- BWL – Bundesamt für Wirtschaftliche Landesversorgung (Schweiz), 2021, *Bericht zur wirtschaftlichen Landesversorgung 2017-2020*, März, Bern bwl.admin.ch/dam/bwl/de/dokumente/dokumentation/publikationen/wl-bericht-2017-2020.pdf.download.pdf/Bericht_WL_DE_2021_Web.pdf.
- EC (European Commission), 2021, *Strategic dependencies and capacities*, Commission staff working document SWD(2021) 352 final, Brussels, 5 May, ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd-strategic-dependencies-capacities_en.pdf.
- Flach, L. et al., 2021, *Internationale Wertschöpfungsketten – Reformbedarf und Möglichkeiten*, Ifo-Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (5. August): Berlin.
- Grübler, J. und Bykova, A., 2020, *Nachbarschaftsbeziehungen auf dem COVID-Prüfstand. Analyse zu den Herausforderungen für Österreichs Wirtschaftsbeziehungen mit Mittel-, Ost- und Südosteuropa und Deutschland im Kontext der Pandemie*, wiw Forschungsbericht 17, September, wiw.ac.at/nachbarschaftsbeziehungen-auf-dem-covid-pruefstand-dlp-5399.pdf.
- Kagermann, H. et al., 2021a, *Resilienz als wirtschafts- und innovationspolitisches Gestaltungsziel*, akatech Impuls, 19. April, acatech.de/publikation/resilienz-als-wirtschafts-und-innovationspolitisches-gestaltungsziel/.

- Kagermann, H. et al., 2021b, *Resilienz der Gesundheitsindustrien. Qualität und Versorgungssicherheit in komplexen Wertschöpfungsnetzwerken*, akatech Impuls, 19. April, acatech.de/publikation/resilienz-der-gesundheitsindustrien/.
- Klien, M. et al., 2021, *Stärkung der Unabhängigkeit des Wirtschaftsstandortes Österreich bei kritischen Produkten*, WIFO Research Briefs, 2021, (9), wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=67302&mime_type=application/pdf.
- Nentwich, M., et al., 2019, *Kann es eine digitale Souveränität Österreichs geben? Herausforderungen für den Staat in Zeiten der Digitalen Transformation*. ITA Manu:scripts Nr. ITA-19-01 epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_19_01.pdf.