

Neue Wege für die EU-Türkei- Wirtschaftsbeziehungen – Zollunion im Wandel?

Meryem Gökten, Richard Grieveson und Oliver Reiter

Im Auftrag von:

 Bundesministerium
Wirtschaft, Energie
und Tourismus



The Vienna Institute for International Economic Studies
Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche

Neue Wege für die EU-Türkei- Wirtschaftsbeziehungen – Zollunion im Wandel?

MERYEM GÖKTEN
RICHARD GRIEVESON
OLIVER REITER

Meryem Gökten ist Ökonomin am Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw). Richard Grieveson ist Stellvertretender Wissenschaftlicher Direktor am wiiw. Oliver Reiter ist Ökonom am wiiw.

Die Studie wurde im Rahmen des Projektes: „Neue Wege für die EU-Türkei-Wirtschaftsbeziehungen – Zollunion im Wandel?“ für das Bundesministerium für Wirtschaft, Energie und Tourismus (BMWET) erstellt.

Die Autoren möchten Mahdi Ghodsi für seine wertvollen Kommentare, Alexandra Bykova, Beata Borosak, Javier Flórez Mendoza und David Zenz für ihre hervorragende statistische Unterstützung danken.

Zusammenfassung

Dieser Bericht analysiert die wirtschaftlichen Entwicklungen der EU-Türkei-Zollunion und deren geopolitische Implikationen. Während das Handelsvolumen seit 1996 gestiegen ist, haben die EU und Österreich als Handelspartner an relativer Bedeutung verloren, insbesondere zugunsten Russlands und Chinas. Auch innerhalb Europas zeigen sich Verschiebungen: Der Handel verlagert sich zunehmend zugunsten osteuropäischer Mitgliedstaaten, während die Beziehungen zu traditionellen westeuropäischen Partnern, insbesondere den großen Volkswirtschaften, tendenziell rückläufig sind. Spanien bildet eine Ausnahme, wo sich das Handelsvolumen aufgrund enger politischer und wirtschaftlicher Beziehungen deutlich erhöhte. Zwar hat die Zollunion den Handel insgesamt deutlich gefördert, doch ihr enger Umfang sowie insbesondere bestehende nichttarifäre Handelshemmnisse schränken das Exportpotenzial für die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten weiterhin ein. Neue US-Zölle und der eskalierende transatlantische Handelskonflikt erschweren zusätzlich die bilateralen Handelsbeziehungen zwischen der EU und der Türkei. Gleichzeitig öffnen sie jedoch Spielräume für eine Modernisierung. Aber die Zollunion bleibt politisch umstritten: Im Laufe der Jahre haben politische Differenzen, innenpolitische Turbulenzen in der Türkei sowie der daraus resultierende stagnierende EU-Beitrittsprozess das bilaterale Verhältnis zunehmend belastet. Trotz ihrer wachsenden geopolitischen Bedeutung gilt die Türkei weiterhin als instabile Partnerin: Die Verhaftung des Istanbuler Bürgermeisters Ekrem İmamoğlu und die Repressionen gegen die größte Oppositionspartei CHP haben das Vertrauen europäischer Partner weiter geschwächt, mit negativen Folgen nicht nur für die politischen Beziehungen, sondern auch für das Vertrauen von Investor:innen. In vier Szenarien untersuchen wir die Auswirkungen möglicher Handelsentwicklungen auf Wohlfahrt und Handelsströme, insbesondere für die EU und die Türkei. Die Ergebnisse zeigen, dass eine tiefgreifende Modernisierung der Zollunion das Handelsvolumen zwischen der Türkei und der EU deutlich erhöhen und spürbare Wohlfahrtsgewinne für die Türkei erzielen, die negativen Effekte eines Handelskonflikts mit den USA für die EU aber nur sehr gering abmildern könnte.

Schlüsselwörter: Zollunion, EU-Türkei-Beziehungen, berechenbares allgemeines Gleichgewichtsmodell

JEL-Klassifikation: F13, F14, F50

INHALT

Zusammenfassung.....	5
1. Einleitung.....	11
2. Die geopolitische und globalwirtschaftliche Rolle der Türkei	13
2.1 Einleitung: Ein einzigartiger Fall in der sich entwickelnden Geoökonomie	13
2.2 Die Wirtschaft der Türkei: Ein Überblick	14
2.3 Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen der Türkei	18
2.4 Das Streben nach wirtschaftlicher Stabilität und geringerer Außenabhängigkeit	23
2.5 Schlussfolgerung	24
3. Analyse des Status quo und ungenutzte Potenziale.....	26
3.1 Status quo der Wirtschaftlichen Beziehungen	27
3.2 Globale Wertschöpfungsketten – Integration zwischen der EU und der Türkei	38
3.3 Handel und Direktinvestitionen mit der Türkei: Perspektiven europäischer Unternehmen.....	41
3.4 Technische Herausforderungen und Asymmetrien.....	44
3.5 Schlussfolgerung	52
4. Analyse der Szenarien.....	54
4.1 Modellbeschreibung.....	54
4.2 Szenarien und Annahmen	54
4.3 Resultate und Diskussion	56
5. Fazit und Politikempfehlungen	67
Literatur.....	71

ABBILDUNGEN UND TABELLEN

Abbildung 1 / Die 20 größten Volkswirtschaften der Welt, nominales BIP, US-Dollar, 2023	15
Abbildung 2 / Warenexporte in % des BIP (links) und Bestand an ADI in % des BIP (rechts), Türkei im Vergleich zu den CESEE-Ländern, Daten für 2023	15
Abbildung 3 / Bestand an ADI in der Türkei in % des Gesamtbestands nach Wirtschaftszweigen, 2023	16
Abbildung 4 / Türkische Zahlungsbilanz in % des BIP nach Hauptposten (links) und Handelsdefizit in % des BIP (rechts)	17
Abbildung 5 / Außenhandel der Türkei in % des BIP, ausgewählte Partner (links) und Bestand an ADI in % des Gesamtwerts (rechts)	19
Abbildung 6 / Türkische Exporte (links) und Importe (rechts) in % der Gesamtexporte bzw. Gesamtimporte nach ausgewählten Partnern	19
Abbildung 7 / Türkische Exporte (links) und Importe (rechts) in % der Gesamtmenge nach ausgewählten Partnern	20
Abbildung 8 / Türkische Einfuhren für ausgewählte Kategorien nach Herkunft in % der Gesamteinfuhren in jeder Kategorie	20
Abbildung 9 / Devisenreserven der türkischen Zentralbank in Mio. US-Dollar nach Hauptkomponenten	22
Abbildung 10 / Auslandsschulden der Türkei, alle Sektoren, in Mio. US-Dollar, nach Finanzierungswährung	22
Abbildung 11 / Entwicklung der österreichischen Anteile an den türkischen Exporten und Importen (links) sowie der türkischen Anteile am österreichischen Außenhandel (rechts) (1988–2023)	28
Abbildung 12 / Anteil einzelner EU-Mitgliedstaaten an den Gesamtexporten der Türkei (Warenhandel, 1988–2023)	29
Abbildung 13 / Anteil einzelner EU-Mitgliedstaaten an den Gesamtimporten der Türkei (Warenhandel, 1988–2023)	31
Abbildung 14 / Anteil der EU-27 an den türkischen Exporten und Gesamtwert der türkischen Exporte nach Sektoren	32
Abbildung 15 / Anteil der EU-27 an den türkischen Importen und Gesamtwert der türkischen Importe nach Sektoren	33
Abbildung 16 / Türkische Exporte nach Österreich (links) und österreichische Exporte in die Türkei (rechts) nach Sektoren, 2023	34
Abbildung 17 / Türkische Exporte und Importe aus/nach Österreich, Werte in Millionen USD (links) und Anteil am gesamten bilateralen Handel (rechts) nach Sektoren	35
Abbildung 18 / Türkischer Handel mit Zwischenprodukten – türkische Importe aus der und Exporte in die EU	36
Abbildung 19 / Türkischer Handel mit Zwischenprodukten – Importe aus und Exporte nach Österreich	36
Abbildung 20 / Türkische bilaterale Handelsbeziehungen mit der EU: türkische Exporte in die und türkische Importe aus der EU nach Waren und Dienstleistungen	37
Abbildung 21 / Der Dienstleistungshandel der Türkei mit der EU – nach Sektoren (2022)	38
Abbildung 22 / Anteile ausländischer Wertschöpfung nach Herkunftsländern und Sektoren in der inländischen Endnachfrage der Türkei (2020)	39

Abbildung 23 / Türkische inländische Wertschöpfung in den ausländischen Exporten nach Sektoren (2020)	40
Abbildung 24 / Ausländische Direktinvestitionen zwischen der Türkei und der EU	41
Abbildung 25 / Ausländische Direktinvestitionen zwischen der Türkei und Österreich	42
Abbildung 26 / Die FHAs der EU und der Türkei (März 2025).....	45
Abbildung 27 / Bestandsaufnahme: nichttarifäre Maßnahmen für Exporte aus Österreich in die Türkei.....	47
Abbildung 28 / Bestandsaufnahme: nichttarifäre Maßnahmen für Exporte aus der Türkei nach Österreich	47
Abbildung 29 / Durchschnittliche Exportlücke der EU-Mitgliedstaaten gegenüber der Türkei und Türkei gegenüber der EU (2012–2018).....	49
Abbildung 30 / Prognostizierte Exporte Österreichs in die Türkei im Basis- und kontrafaktischen Szenario, 2012–2018	50
Abbildung 31 / Tatsächlicher Exportwert und Exportpotenzial Österreichs gegenüber der Türkei: Basis- vs. kontrafaktisches Szenario nach Sektoren.....	51
Abbildung 32 / Veränderungen der Wohlfahrt und der Reallöhne für ausgewählte Länder	57
Abbildung 33 / Veränderungen der Wohlfahrt und der Reallöhne - EU-US-Handelskrieg mit und ohne Modernisierung.....	58
Abbildung 34 / Veränderungen der Wohlfahrt für ausgewählte Länder.....	59
Abbildung 35 / Veränderungen der Wohlfahrt für ausgewählte Länder.....	60
Tabelle 1 / Überblick über die Vorschriften der EU-Türkei-ZU im Warenhandel	27
Tabelle 2 / Durchschnittliche Zolltarife im Jahr 2022	46
Tabelle 3 / Prozentuelle Veränderungen der Handelsflüsse, Szenario 1 (S1): faktische Zölle	61
Tabelle 4 / Veränderungen der Handelsflüsse, Szenario 2 (S2): Modernisierung ZU	61
Tabelle 5 / Veränderungen der Handelsflüsse, Szenario 3 (S3): tiefgreifende Modernisierung ZU	62
Tabelle 6 / Veränderungen der Handelsflüsse, Szenario 4 (S4): EU-US-Handelskrieg	62

1. Einleitung

In diesem Bericht werden verschiedene wirtschaftliche und politische Annäherungsstrategien in Bezug auf die Zollunion (ZU) zwischen der Europäischen Union (EU) und der Türkei evaluiert.

Die EU und die Türkei pflegen eine langjährige wirtschaftliche Partnerschaft, wobei die ZU seit ihrer Einführung im Jahr 1996 einen Eckpfeiler ihrer Handelsbeziehungen darstellt. Die ZU hat eine wesentliche Rolle bei der Förderung der wirtschaftlichen Beziehungen gespielt. Die EU ist die größte Handelspartnerin der Türkei und deren wichtigste Quelle für ausländische Direktinvestitionen, während die Türkei die fünftgrößte Handelspartnerin der EU ist. Allerdings sind im Laufe der Zeit mehrere strukturelle Mängel im Zusammenhang mit der ZU aufgetreten. Diese wurde ursprünglich als Übergangsschritt auf dem Weg zur vollständigen EU-Mitgliedschaft der Türkei konzipiert, um eine tiefere Integration in die europäischen und globalen Märkte zu ermöglichen.

Trotz positiver Effekte der ZU liegen die tatsächlichen Exporte der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten, darunter auch Österreich, in die Türkei deutlich unter ihrem Potenzial. Das Asymmetrie-Problem (fehlendes Mitspracherecht der Türkei bei EU-Verhandlungen über Handelsabkommen mit Drittstaaten) sowie steigende nichttarifäre Handelshemmnisse führen zu höheren Handelskosten, verschärfen die Spannungen und erhöhen das ungenutzte Potenzial der ZU für die EU. Darüber hinaus haben globale wirtschaftliche und politische Veränderungen die Grenzen der ZU zusätzlich verschärft. In den letzten 25 Jahren hat die EU für die Türkei an Bedeutung gegenüber Konkurrenten wie Russland und China verloren. Diese Veränderung in den Beziehungen der Türkei zu Russland und China spiegelt teilweise die zunehmend schwierig werdenden Beziehungen zu den USA und der EU wider. Gleichzeitig spielen Faktoren wie der Energiebedarf, industriepolitische Prioritäten und die Infrastrukturentwicklung der Türkei eine Rolle. Um das ungenutzte Potenzial für eine vertiefte wirtschaftliche Integration zwischen der EU und der Türkei zu erschließen, ist eine gründliche Analyse der bestehenden Herausforderungen erforderlich.

In diesem Bericht evaluieren wir verschiedene Szenarien im Zusammenhang mit der ZU zwischen der EU und der Türkei. Aufgrund der aktuellen geopolitischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen konzentriert sich unsere Analyse auf vier realistische Szenarien für die EU-Türkei-Beziehungen. Dabei schließen wir bewusst zwei Szenarien aus: erstens ein vollständiges EU-Mitgliedschaftsszenario der Türkei – der Prozess bleibt ausgesetzt und beide Seiten sehen keinen Weg für eine Fortsetzung – und zweitens ein Szenario der Aussetzung der ZU, welches wir vor dem Hintergrund erhöhter Handelsspannungen und Unsicherheiten bezüglich der US-Zölle als sehr unrealistisch betrachten. Wir berücksichtigen alle bis zum 30.8.2025 angekündigte und in Kraft getretene Maßnahmen. Unsere vier Szenarien umfassen die Fortführung der bestehenden ZU unter Berücksichtigung der aktuellen US-Zölle und der Einführung des CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM), verschiedene Stufen der Modernisierung des ZU-Abkommens sowie die Auswirkungen eines eskalierenden transatlantischen Handelskriegs zwischen der EU und den USA.

Dieser Bericht dient als Grundlage für weiterführende Informationen zur EU-Türkei-ZU. Trotz langjähriger politischer Differenzen bieten sich weiterhin große Chancen für eine vertiefte wirtschaftliche Integration zwischen der EU und der Türkei. Die aktuelle geopolitische Lage, geprägt von wechselnden US-Politiken, dem anhaltenden Krieg in der Ukraine und globalen wirtschaftlichen Umbrüchen, stellt beide Seiten vor erhebliche Herausforderungen. Deshalb ist es besonders wichtig, gemeinsame wirtschaftliche Interessen zu identifizieren, die Stabilität und Wachstum fördern können. Unsere Studie soll dieses ungenutzte Potenzial mit evidenzbasierten Erkenntnissen über Umfang und Vorteile einer verstärkten Zusammenarbeit aufzeigen und so eine fundierte politische Debatte in einer für die Region entscheidenden Phase unterstützen.

Am Sonntag, dem 27. Juli, haben die USA und die EU eine vorläufige Handelsvereinbarung getroffen, das einen Importzoll von 15 % auf die meisten EU-Waren vorsieht. Die Einigung stieß auf gemischte Reaktionen: Während einige den Durchbruch begrüßten, zeigten sich andere enttäuscht, da die Zölle höher ausfielen als erwartet. Widersprüchliche Aussagen über den Umfang des Abkommens haben zudem Zweifel an dessen Inhalt und Beständigkeit genährt (Das Weiße Haus erklärt, Pharmazeutika seien ausgeschlossen, die EU-Kommission hingegen, sie seien eingeschlossen, siehe Euronews, 2025).

2. Die geopolitische und globalwirtschaftliche Rolle der Türkei

2.1 EINLEITUNG: EIN EINZIGARTIGER FALL IN DER SICH ENTWICKELNDEN GEOÖKONOMIE

Die Position der Türkei im gegenwärtigen geoökonomischen Wettbewerb ist einzigartig, da sie einen Mittelweg zwischen dem Westen und dem Osten beschreitet, im Gegensatz zu den eher binären geopolitischen Trennlinien, die von Russland und China repräsentiert werden. Während sowohl Russland als auch China aufgrund ihrer wirtschaftlichen, politischen und militärischen Macht oft als direkte Bedrohung für die EU wahrgenommen werden, ist die Position der Türkei eine ganz andere. Wirtschaftlich und politisch ist diese nicht so mächtig und einflussreich wie Russland oder China, aber ihre strategische Bedeutung liegt in ihrer Mitgliedschaft in der NATO (The North Atlantic Treaty Organization), ihren langjährigen Bestrebungen für einen EU-Beitritt und ihren engen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zum Westen (Öniş und Kutlay, 2020). Die NATO-Mitgliedschaft der Türkei gewährleistet deren Einbindung in die breitere Sicherheitsarchitektur des Westens und bietet einen Rahmen für die Zusammenarbeit in Verteidigungs- und Sicherheitsfragen, den Russland und China mit ihren nicht westlichen Bündnissen nicht teilen. Darüber hinaus unterhält das Land trotz der Turbulenzen in den Beziehungen zwischen der Türkei und der EU nach wie vor starke Handelsbeziehungen und hat in Fragen wie Terrorismusbekämpfung, Energiesicherheit und regionaler Stabilität überschneidende Interessen mit der EU (Karakaşoğlu, 2019). In diesem Sinne ist die Position der Türkei in der geoökonomischen Landschaft nicht die eines gegnerischen Wettbewerbs mit der EU, wie es bei Russland und China der Fall ist, sondern eher eine komplexe und sich entwickelnde Partnerschaft, die sowohl Kooperation als auch Rivalität widerspiegelt. Wie Yeldan (2016) argumentiert, ist die geopolitische Rolle der Türkei von einem heiklen Balanceakt zwischen der Integration in das westliche Wirtschaftssystem und dem Wunsch geprägt, sich in einer multipolaren Weltordnung zu behaupten, was sie weiter von den offenkundig gegnerischen Haltungen Russlands und Chinas unterscheidet. Als Beweis für diesen Ost-West-Balanceakt hat die Türkei ihre Beziehungen sowohl zu den BRICS-Staaten als auch zur Shanghai Cooperation Organisation vertieft, ist jedoch noch keinem der beiden Gremien offiziell beigetreten.

Gleichzeitig hat sich die Türkei intensiv mit den Kräften der wirtschaftlichen und finanziellen Globalisierung auseinandergesetzt und nimmt seit Anfang der 1970er Jahre aktiv an der Weltwirtschaft teil, einer Zeit, die durch den Nixon-Schock und die anschließende Ära der wirtschaftlichen Liberalisierung gekennzeichnet war (Yeldan, 2004). Der rasante wirtschaftliche Aufstieg der Türkei im späten 20. und frühen 21. Jahrhundert wurde durch eine anhaltende Periode robusten Wachstums unterstrichen, das neben Giganten wie China und Indien zu den höchsten unter den globalen Schwellenländern gehörte. Der Wachstumskurs des Landes wurde durch eine Reihe innenpolitischer Reformen, außenpolitischer Bündnisse und die Integration in die globalen Kapitalmärkte vorangetrieben. Zu den wichtigsten Meilensteinen dieser Entwicklung gehören die Ernennung der Türkei zum offiziellen EU-Kandidaten im Jahr 1999, ihre strategische Rolle als lokaler Verbündeter der Vereinigten Staaten nach den Anschlägen vom 11. September 2001 und eine Reihe wirtschaftlicher Strukturreformen, die

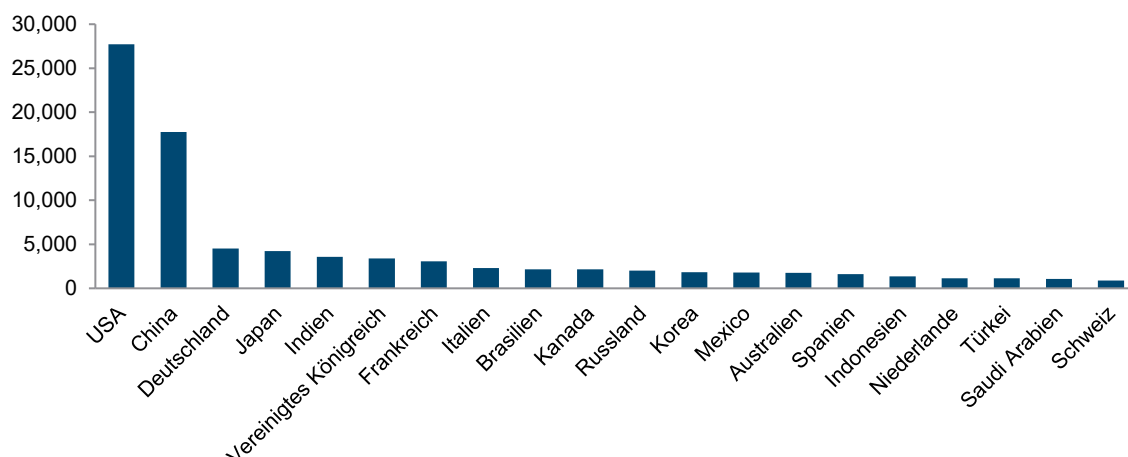
den Zufluss ausländischer Direktinvestitionen (ADI) ankurbelten (Çelik, 2010). Diese Zuflüsse trugen dazu bei, ehrgeizige Infrastrukturprojekte zu finanzieren und die inländischen Zinssätze zu senken, wodurch die Voraussetzungen für transformative Veränderungen in der türkischen Wirtschaft und Gesellschaft geschaffen wurden. Die politische Ökonomie erfuhr einen bedeutenden sozialen Wandel, einschließlich eines starken Rückgangs der Beschäftigung in der Landwirtschaft, einer Verringerung der Kindersterblichkeitsrate und einer erheblichen Erhöhung der staatlichen Ausgaben für Gesundheit und Bildung, insbesondere für unterentwickelte Regionen (Köse und Yeldan, 2013).

Die globale Finanzkrise von 2007/2008 markierte jedoch einen Wendepunkt, der die Grenzen des bisherigen Wachstumsmodells der Türkei aufzeigte. Das Wirtschaftsmodell des Landes, das in hohem Maße von externer Finanzierung und einem boomenden Bausektor abhängig war, begann Anzeichen einer Belastung zu zeigen. Während die Türkei in das globale Wirtschaftssystem integriert blieb, verschärften sich die geopolitischen Spannungen, da sich das Land in einer zunehmend umkämpften Zone zwischen Ost und West befand (Rodrik, 2012). Dieser Zeitraum, der sich bis 2016 erstreckte, war durch Volatilität gekennzeichnet, mit einem immer noch beträchtlichen Wachstum, das jedoch von Herausforderungen begleitet wurde, die die Erschöpfung der vorherigen Wirtschaftsstrategie unterstrichen. Politischer Druck, insbesondere in Bezug auf die Unabhängigkeit der Zentralbank, wirtschaftliche Volatilität aufgrund der knapper werdenden US-Dollar-Liquidität und sich verschlechternde Beziehungen zu den Vereinigten Staaten machten die Fragilität des wirtschaftlichen und politischen Rahmens der Türkei deutlich. Wie Rodrik (2012) andeutet, sind hohe Realzinsen oft notwendig, um Kapitalzuflüsse aufrechtzuerhalten, doch die Türkei war nicht in der Lage, dieses Spannungsfeld inmitten von internem und externem Druck zu bewältigen.

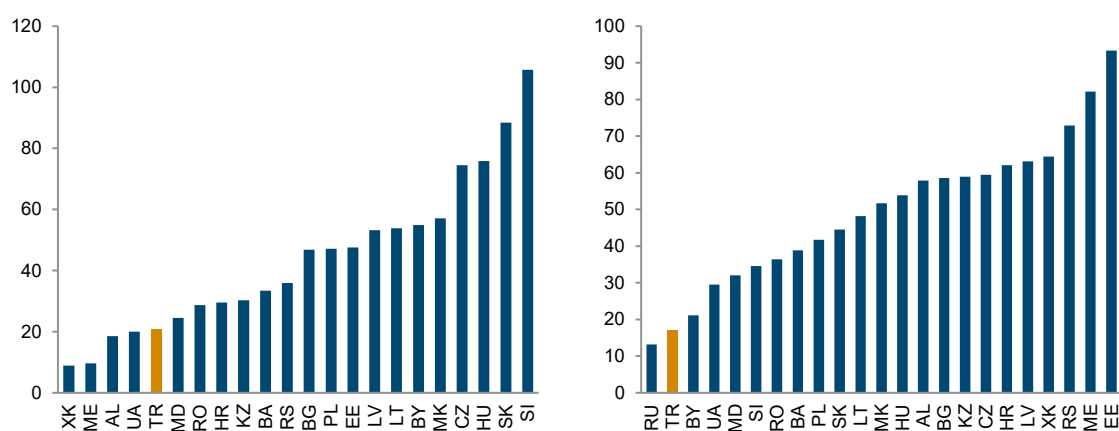
In diesem Kapitel untersuchen wir die derzeitige Position der Türkei im globalen geoökonomischen Wettbewerb, indem wir das Zusammenspiel zwischen ihrer Wirtschaftsleistung, den geopolitischen Herausforderungen und dem sich entwickelnden Charakter ihrer politischen Wirtschaft analysieren. Wir bewerten die Faktoren, die die wirtschaftliche Entwicklung des Landes vorantreiben, die durch das externe Umfeld auferlegten Beschränkungen und die potenziellen Wege nach vorn in einer zunehmend komplexen und multipolaren Weltordnung.

2.2 DIE WIRTSCHAFT DER TÜRKEI: EIN ÜBERBLICK

Im Jahr 2023 war die Türkei die achtzehntgrößte Volkswirtschaft der Welt und lag einen Platz hinter den Niederlanden und einen vor Saudi-Arabien (in nominalen US-Dollar, siehe Abbildung 1). Die Warenexporte machen etwa 21 % des BIP (Bruttoinlandsprodukt) aus, während der Bestand an ADI etwa 17 % des BIP entspricht, was beides im Vergleich zu den CESEE-Ländern (Central, Eastern and Southeastern Europe) sehr niedrig ist (siehe Abbildung 2). Dies ist typisch für große Volkswirtschaften und unterstreicht die größere Bedeutung des Inlandsmarkts für das Wachstum.

Abbildung 1 / Die 20 größten Volkswirtschaften der Welt, nominales BIP, US-Dollar, 2023

Quelle: IMF World Economic Outlook Database

Abbildung 2 / Warenexporte in % des BIP (links) und Bestand an ADI in % des BIP (rechts), Türkei im Vergleich zu den CESEE-Ländern, Daten für 2023

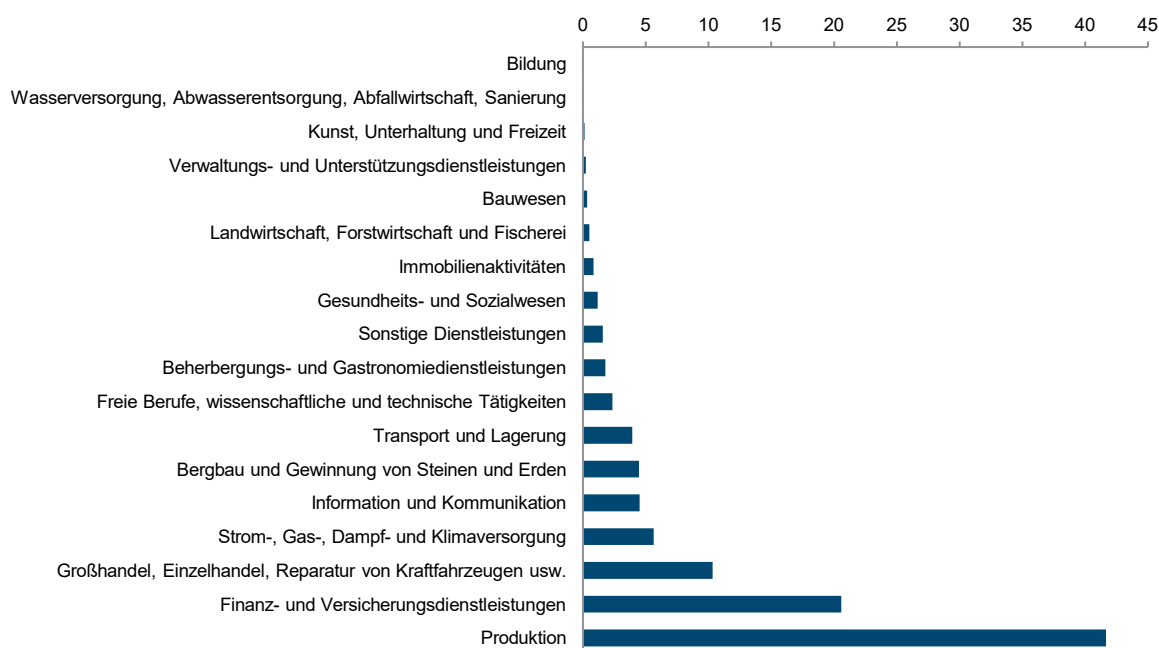
Quellen: Nationale Quellen, Eurostat, wiiw

Obwohl die Türkei jedoch eine der 20 größten Volkswirtschaften der Welt mit einem großen Binnenmarkt ist, sind ihre internationalen Wirtschaftsbeziehungen aus mindestens vier Gründen von großer Bedeutung. Erstens leisten die Nettoexporte in der Regel einen erheblichen Beitrag zum Wachstum. Dies liegt zum Teil daran, dass die Einfuhren einen beträchtlichen Anteil am BIP ausmachen, aber auch an den starken Schwankungen im türkischen Außenhandel in den letzten Jahren. Daher wird die Gesamtleistung der Wirtschaft oft stark vom Außenhandel beeinflusst.

Zweitens sind die ADI, die in die Türkei fließen, eine wichtige Triebkraft für den Wissens- und Technologietransfer und die Verbesserung der Qualifikationen. Der bei weitem bedeutsamste Sektor für ADI in der Türkei ist das verarbeitende Gewerbe (siehe Abbildung 3), das traditionell einer der wichtigsten Sektoren ist, über den ausländische Technologie und Fachwissen in die Entwicklungsländer eingeführt werden. Direktinvestitionen im verarbeitenden Gewerbe können der aufnehmenden

Volkswirtschaft durch die Förderung des Technologietransfers, die Verbesserung der Produktionsverfahren und die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der lokalen Unternehmen erhebliche Vorteile bringen (Lipsey, 2002). Diese tragen nicht nur zur Produktivitätssteigerung bei, sondern helfen auch, die aufnehmende Volkswirtschaft tiefer in die globalen Wertschöpfungsketten zu integrieren, was langfristiges Wachstumspotenzial schafft (Smarzynska Javorcik, 2004). In der Türkei haben ADI zur Verbesserung des Humankapitals beigetragen, indem sie durch die Ausbildung lokaler Arbeitnehmer:innen und die Einführung fortschrittlicher Managementpraktiken Möglichkeiten zur Kompetenzentwicklung boten (Sayan und Karakaya, 2011). Multinationale Unternehmen, die in der Türkei tätig sind, bringen oft neue Technologien und Geschäftsmodelle mit, die den Technologietransfer erleichtern und die Innovationsfähigkeit der lokalen Unternehmen verbessern (Yılmaz und Çelik, 2015). Dieser Prozess der Technologiediffusion ist in Sektoren wie der verarbeitenden Industrie und der Telekommunikation besonders deutlich geworden, wo ausländische Investitionen Spitzentechnologien eingeführt haben, die lokale Unternehmen angepasst und in ihre eigenen Tätigkeiten integriert haben. Darüber hinaus hat der Zufluss ausländischen Kapitals die Innovationskraft gefördert, insbesondere in Branchen mit hoher Wertschöpfung, da einheimische Unternehmen versuchen, durch die Übernahme internationaler Best Practices wettbewerbsfähig zu bleiben (Köse und Yeldan, 2013).

Abbildung 3 / Bestand an ADI in der Türkei in % des Gesamtbestands nach Wirtschaftszweigen, 2023

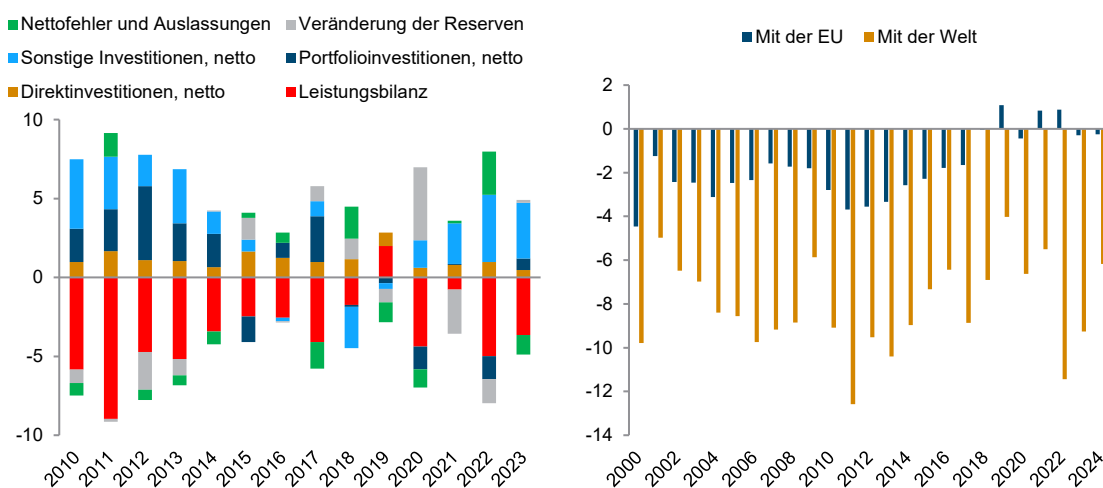


Quellen: Zentralbank der Republik Türkei, wiiw

Drittens neigt die Türkei zu hohen Leistungsbilanzdefiziten, was auf ein Ungleichgewicht zwischen inländischen Ersparnissen und Investitionen hinweist. In den letzten fünf Jahren wies die Türkei im Durchschnitt das viertgrößte Leistungsbilanzdefizit der Welt in US-Dollar auf, hinter den USA, dem Vereinigten Königreich und Brasilien. Die Türkei spart zu wenig und ist daher auf die Einfuhr ausländischen Kapitals angewiesen, um ihren Investitionsbedarf zu decken. Seit 2010 betrug das Leistungsbilanzdefizit im Durchschnitt 3,6 % des BIP pro Jahr (siehe Abbildung 4, links, rote Balken), in

einigen Jahren lag es sogar noch deutlich darüber. Ein Großteil davon ist ein großes Defizit im Warenhandel mit dem Rest der Welt, obwohl der Warenhandel der Türkei mit der EU ausgeglichener ist (Abbildung 4, rechts). Die Zusammensetzung der Finanzierung dieses Defizits ändert sich von Jahr zu Jahr, aber ADI (orangefarbene Balken), die im Allgemeinen stabiler und längerfristig sind, machen nur selten einen wesentlichen Teil davon aus. Typischer ist, dass die Türkei entweder auf 'andere' Investitionen, vor allem Kredite (hellblaue Balken), eine Inanspruchnahme von Währungsreserven (graue Balken) oder 'Nettofehler und -auslassungen' (grüne Balken) zurückgreift, die als nicht deklarierte Finanzierung aus befreundeten Ländern interpretiert werden. In der Vergangenheit stellten Portfoliozuflüsse (dunkelblaue Balken), d. h. kurzfristige Investitionen von Ausländer:innen auf den türkischen Aktien- oder Anleihemärkten, in der Regel den größten Teil der Außenfinanzierung dar. Seit 2017 ist dies jedoch deutlich weniger der Fall, da Ausländer:innen durch die innenpolitischen Turbulenzen und die zunehmend unorthodoxe Wirtschaftspolitik, insbesondere die Verwendung negativer Realzinsen zur Ankurbelung des kreditfinanzierten Wachstums, abgeschreckt wurden.

Abbildung 4 / Türkische Zahlungsbilanz in % des BIP nach Hauptposten (links) und Handelsdefizit in % des BIP (rechts)



Quellen: Zentralbank der Republik Türkei, wiiv

Schließlich ist die Türkei in hohem Maße auf kurzfristige Auslandsschulden angewiesen. Diese Abhängigkeit von kurzfristigen Krediten ist im Unternehmenssektor besonders ausgeprägt, wo Unternehmen, vor allem im Baugewerbe, in der Energiewirtschaft und im verarbeitenden Gewerbe, in großem Umfang kurzfristige Kredite auf ausländischen Märkten aufgenommen haben, um Investitionen und Betriebskosten zu finanzieren (Yeldan, 2016). Auch die Banken spielen bei dieser Kreditaufnahme eine entscheidende Rolle, da sie den Unternehmen häufig den Zugang zu ausländischen Kapitalmärkten erleichtern. Ein erheblicher Teil dieser kurzfristigen Schulden ist in US-Dollar denominated (Öniş, 2019). Diese Abhängigkeit von Fremdwährungsschulden, insbesondere in US-Dollar, setzt türkische Unternehmen und Banken einem Wechselkursrisiko aus, da Schwankungen im Wert der türkischen Lira den Schuldendienst verteuern können. Diese Abhängigkeit von kurzfristigen Auslandsschulden hat zur Anfälligkeit der Türkei für externe Schocks beigetragen, insbesondere in Zeiten knapper werdender globaler Liquidität oder steigender US-Zinssätze (Sak, 2019). Obwohl die türkische Zentralbank Schritte unternommen hat, um diese Belastung durch die Sicherung von Darlehen und Währungsswap-Vereinbarungen mit Ländern wie Katar zu verringern, bleibt die allgemeine

Abhängigkeit von kurzfristigen Auslandsschulden eine kritische Herausforderung für die Stabilität der türkischen Wirtschaft.

2.3 DIE INTERNATIONALEN WIRTSCHAFTSBEZIEHUNGEN DER TÜRKEI

Die Abhängigkeit der Türkei von verschiedenen Formen der Auslandsfinanzierung ist eine Quelle der geoökonomischen Anfälligkeit. Dies steht beispielsweise in krassem Gegensatz zu Russland. In den 2010er Jahren wurde die russische Wirtschaft konservativ geführt, wobei der Schwerpunkt auf dem Aufbau von Devisenreserven, dem Abbau der Auslandsverschuldung und der Aufrechterhaltung der fiskalischen Vorsicht lag, um die mit möglichen westlichen Sanktionen verbundenen Risiken zu mindern (Berglöf und Zettelmeyer, 2017). Dieser vorsichtige Ansatz, verbunden mit einer Verlagerung hin zu größerer Eigenständigkeit und einer Diversifizierung der Handelspartnerschaften, zielte darauf ab, die Anfälligkeit Russlands für externen wirtschaftlichen Druck zu verringern und angesichts geopolitischer Spannungen größere wirtschaftliche Stabilität zu gewährleisten (Belyaev, 2018). Im Gegensatz dazu ist die Türkei aufgrund der Tatsache, dass sie Wachstum Vorrang vor Stabilität einräumt, und infolge des Bedarfs an externer Finanzierung anfällig für wirtschaftlichen Druck sowohl von Rivalen als auch von Verbündeten.

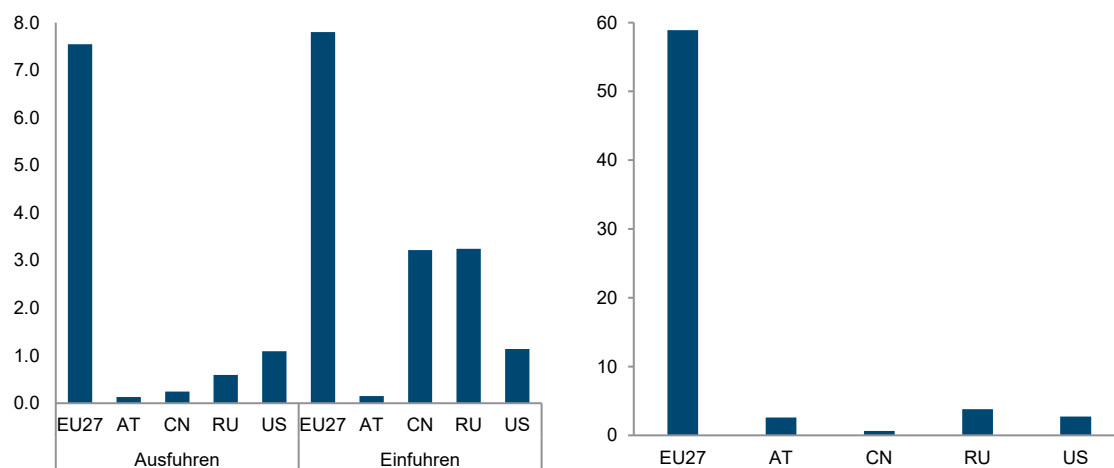
Seit 2010 sieht sich die Türkei zunehmend mit Sanktionsdrohungen seitens der Vereinigten Staaten konfrontiert. Als bemerkenswertestes Beispiel verhängten die USA im Jahr 2018 als Vergeltung für die Inhaftierung des amerikanischen Pastors Andrew Brunson Sanktionen gegen türkische Minister, was die Spannungen zwischen den beiden Ländern eskalieren ließ. Die Androhung weiterer Sanktionen wurde unter Präsident Donald Trump fortgesetzt, der während seiner ersten Amtszeit öffentlich damit drohte, die türkische Wirtschaft als Reaktion auf die türkischen Militäroperationen in Syrien und die fortgesetzte Inhaftierung Brunsons „zu vernichten“ (BBC News, 2018). Eine ernstere Bedrohung entstand im Jahr 2019, als die USA türkische Banken, insbesondere die Halkbank, beschuldigten, die Bemühungen des Irans zur Umgehung der US-Sanktionen zu unterstützen. Dabei ging es um die Durchführung illegaler Transaktionen im Zusammenhang mit iranischen Ölexporten, was die USA veranlasste, Sanktionen gegen den türkischen Bankensektor zu erwägen (González, 2019). Die Verhängung solcher Sanktionen hätte für den türkischen Finanzsektor verheerende Folgen haben können, da sie die türkischen Banken weiter vom internationalen Finanzsystem isoliert, den Zugang zu ausländischem Kapital eingeschränkt und die Kapitalflucht beschleunigt hätte.

Die Androhung und Verhängung von US-Sanktionen haben sich in mehrfacher Hinsicht negativ auf die türkische Wirtschaft ausgewirkt. Die Sanktionen untergraben das Vertrauen der Investierenden und erhöhen die finanzielle Instabilität (Öniş, 2019). Die türkische Lira hat in Zeiten verstärkter US-Sanktionsdrohungen stark an Wert verloren, was zu einem Inflationsdruck, insbesondere bei den Lebensmittel- und Energiepreisen, beigetragen und die Kosten von Auslandsschulden in die Höhe getrieben hat. Infolgedessen musste sich die Türkei alternativen Finanzierungsquellen zuwenden, z. B. der Sicherung von Darlehen aus Ländern wie Katar und China, um ihren externen Finanzierungsbedarf zu decken.

Die wichtigste internationale Wirtschaftspartnerin der Türkei ist die EU. Die Ausfuhren in die und die Einfuhren aus der EU machen 7–8 % des BIP aus und sind damit wesentlich höher als bei jedem anderen Wirtschaftspartner (siehe Abbildung 5). Auf der Importseite spielen sowohl China als auch

Russland eine nicht zu vernachlässigende Rolle, sind aber beide weniger als halb so wichtig wie die EU. Bei den ADI (Ausländische Direktinvestitionen) ist deren Dominanz noch deutlicher; fast 60 % der türkischen DI-Bestände (Direktinvestitionen) im Ausland entfallen auf die EU (siehe Abbildung 5).

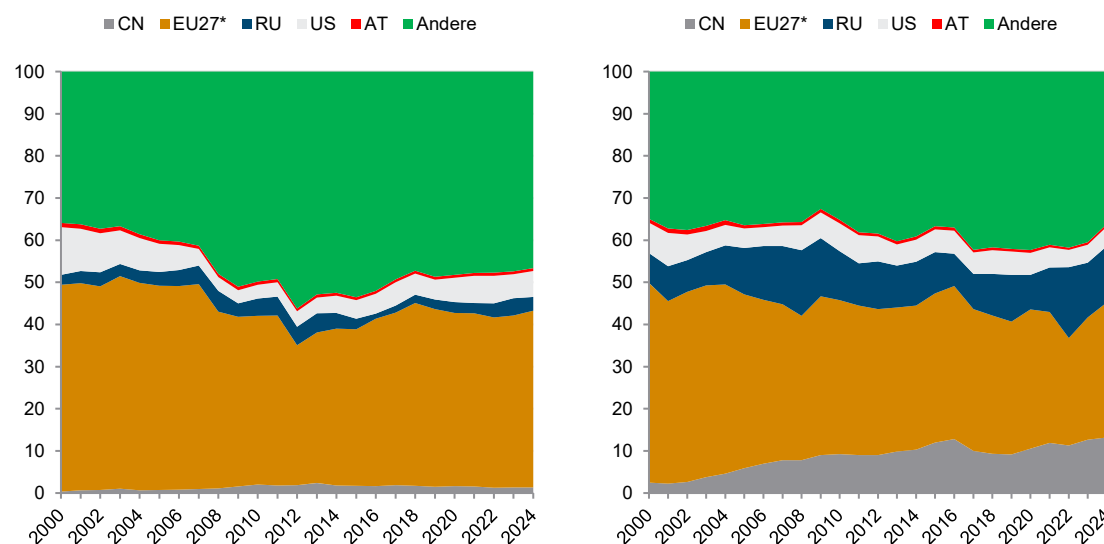
Abbildung 5 / Außenhandel der Türkei in % des BIP, ausgewählte Partner (links) und Bestand an ADI in % des Gesamtwerts (rechts)



Hinweis: Die Daten zum Außenhandel beziehen sich auf das Jahr 2024, jene zu ADI auf das Jahr 2023.

Quellen: Eurostat, Türkisches Statistikinstitut, wiiw

Abbildung 6 / Türkische Exporte (links) und Importe (rechts) in % der Gesamtexporte bzw. Gesamtimporte nach ausgewählten Partnern



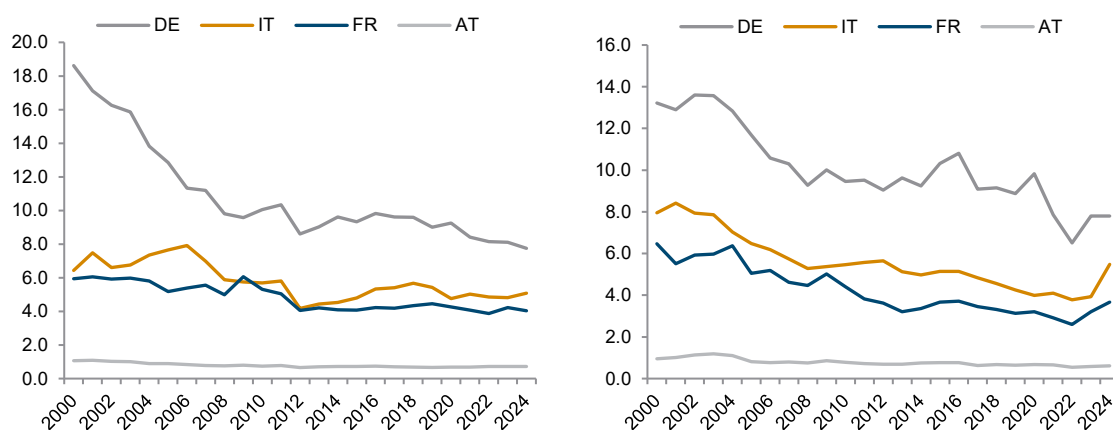
*EU27 ohne Österreich

Quellen: Eurostat, Türkisches Statistikinstitut, wiiw

Der Anteil der türkischen Wareneinfuhren in die EU ist seit 2000 zurückgegangen (siehe Abbildung 6). Allerdings hat er sich seit seinem Tiefstand im Jahr 2012 wieder etwas erholt. Außerdem hat die EU in

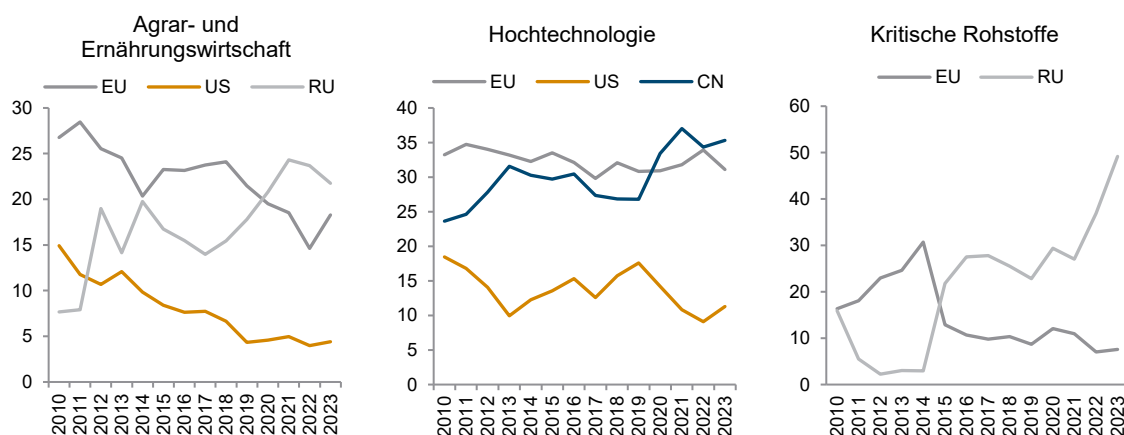
diesem Bereich gegenüber ihren geopolitischen Rivalen nicht an Boden verloren. Weder Russland noch China haben in diesem Zeitraum für die türkischen Exporte erheblich an Bedeutung gewonnen. Andere Märkte sind für die Türkei wichtiger. Der Irak (4,7 % der Gesamtausfuhren im Jahr 2024) ist ein bedeutenderer Markt für die Türkei als Russland (3,3 %). Auch die VAE (Vereinigte Arabische Emirate), Ägypten und Saudi-Arabien sind wichtiger als China. Im Hinblick auf die türkischen Importe stellt sich die Situation hingegen anders dar. Die Staaten der EU, darunter auch Österreich, haben in den letzten 25 Jahren gegenüber ihren Konkurrenten kontinuierlich an Boden verloren, wobei insbesondere Russland und China an Bedeutung gewonnen haben (siehe Abbildung 7).

Abbildung 7 / Türkische Exporte (links) und Importe (rechts) in % der Gesamtmenge nach ausgewählten Partnern



Quellen: Eurostat, Türkisches Statistikinstitut, wiwv

Abbildung 8 / Türkische Einfuhren für ausgewählte Kategorien nach Herkunft in % der Gesamteinfuhren in jeder Kategorie



Hinweis: Es werden nur jene Länder dargestellt, die bedeutende Wettbewerber der EU sind, um die Abbildungen übersichtlicher zu halten. Chinas Anteil an den türkischen CRM-Importen (critical raw materials – kritische Rohstoffe) ist sehr gering. Daher wurde China in der dritten Abbildung zu kritischen Rohstoffen entfernt.

Quelle: UN Comtrade

Die Gründe für die steigenden Anteile der Einfuhren aus China und Russland sind vielfältig, haben aber in jedem Fall geoökonomische Auswirkungen. Sowohl bei den Einfuhren von Agrarerzeugnissen als auch kritischer Rohstoffe hat Russland die EU in den letzten zehn Jahren eindeutig als wichtigste Bezugsquelle für die Türkei überholt (siehe Abbildung 8). Bei den Einfuhren von Hochtechnologiegütern hat China inzwischen gegenüber der EU an Bedeutung gewonnen.

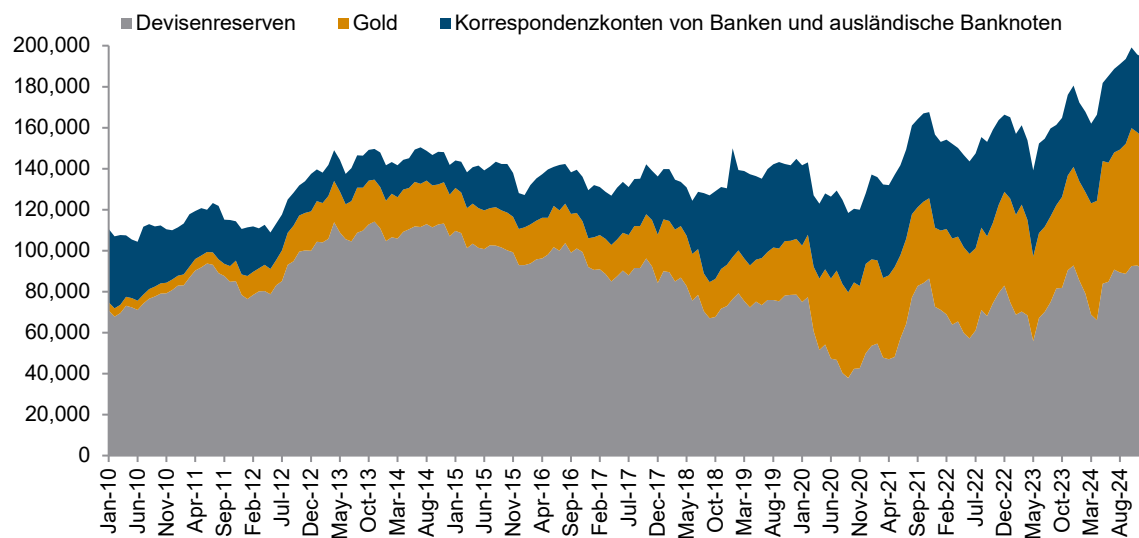
Diese sich verändernden Beziehungen der Türkei zu Russland und China spiegeln zum Teil die schwierigeren Beziehungen der Türkei zu den USA und der EU in den letzten 15 Jahren wider, aber auch ein komplexes Zusammenspiel von Energiebedarf, industriepolitischen Prioritäten und Infrastrukturentwicklung. In den letzten zehn Jahren haben sich die wirtschaftlichen Beziehungen der Türkei zu China und Russland in mehreren Schlüsselsektoren deutlich vertieft, mit bemerkenswerten Verschiebungen in den Bereichen Energie, Verteidigung, Infrastruktur und Technologie.

Die oben gezeigten Hightech-Daten sind nur ein Beispiel dafür, wie China für die Türkei zu einem wichtigen Partner bei der Einfuhr von Industrieprodukten, Maschinen und Technologie geworden ist. Einer der bedeutendsten Bereiche, in denen die Türkei von China abhängig ist, ist der Automobilsektor, insbesondere die Sparte der Elektrofahrzeuge (EVs). Da die Türkei ihre eigenen Produktionskapazitäten für EVs aufbauen will, stützt sie sich in hohem Maße auf Chinas Fachwissen, Technologie und Teile, insbesondere angesichts der Führungsrolle Chinas bei der Produktion von Elektrobatterien und -fahrzeugtechnologien (Çelik, 2022). Darüber hinaus hat Chinas Gürtel- und Straßeninitiative Infrastrukturinvestitionen in der Türkei angeregt, darunter Eisenbahn- und Hafenprojekte, wodurch die Türkei noch stärker in Chinas globales Handelsnetz integriert wird. Die Ausweitung der chinesischen Investitionen in die türkische Infrastruktur wird auch die Konnektivität der Türkei mit den Märkten in Zentralasien und Europa verbessern, was sowohl für die Türkei als auch für die EU strategische Auswirkungen hat.

In der Zwischenzeit ist Russland für die Türkei zu einem unverzichtbaren Partner in den Bereichen Energie und Verteidigung geworden. Die Abhängigkeit der Türkei von russischen Energieressourcen, insbesondere von Erdgas, hat in den letzten zehn Jahren zugenommen, wobei Russland fast die Hälfte der türkischen Erdgasimporte liefert. Diese Abhängigkeit wurde durch hochkarätige Projekte wie die TurkStream-Pipeline und das Kernkraftwerk Akkuyu zementiert, das mit russischer Finanzierung und Expertise gebaut wird (Kardaş, 2021). Im Verteidigungsbereich ist Russland zu einer immer wichtigeren Quelle für fortschrittliche Militärtechnologie geworden, insbesondere durch den Kauf des S-400-Raketenabwehrsystems, das zu erheblichen geopolitischen Spannungen mit der NATO und der EU geführt hat. Darüber hinaus ist Russland ein bedeutender Rohstofflieferant für die Türkei, vor allem für Metalle und Mineralien, die für den türkischen Produktionssektor wesentlich sind. Die Intensivierung der Handels- und Investitionsströme zwischen der Türkei, Russland und China in diesen Sektoren hat nicht nur die wirtschaftliche Landschaft der Türkei umgestaltet, sondern hat auch erhebliche Auswirkungen auf die EU, insbesondere in Bezug auf die Energiesicherheit, die Handelsdynamik und die Ausrichtung der Verteidigung. Die wachsende Abhängigkeit der Türkei von russischer Energie und chinesischer Technologie ist ein Anzeichen für eine breitere Verschiebung der regionalen Wirtschaftsmacht. Im Zusammenhang mit Russland ist die Lage seit der vollständigen Invasion der Ukraine im Jahr 2022 volatiler geworden. Anfangs führte dies zu einer verstärkten wirtschaftlichen Verflechtung zwischen der Türkei und Russland, da Russland den Zugang zu vielen anderen wichtigen Importquellen verlor. Aufgrund des zunehmenden Drucks der USA auf die Türkei, insbesondere durch sekundäre Sanktionen, wurde diese tiefere Integration zwischen Russland und der Türkei jedoch eingeschränkt (Gökten und Grieveson, 2024).

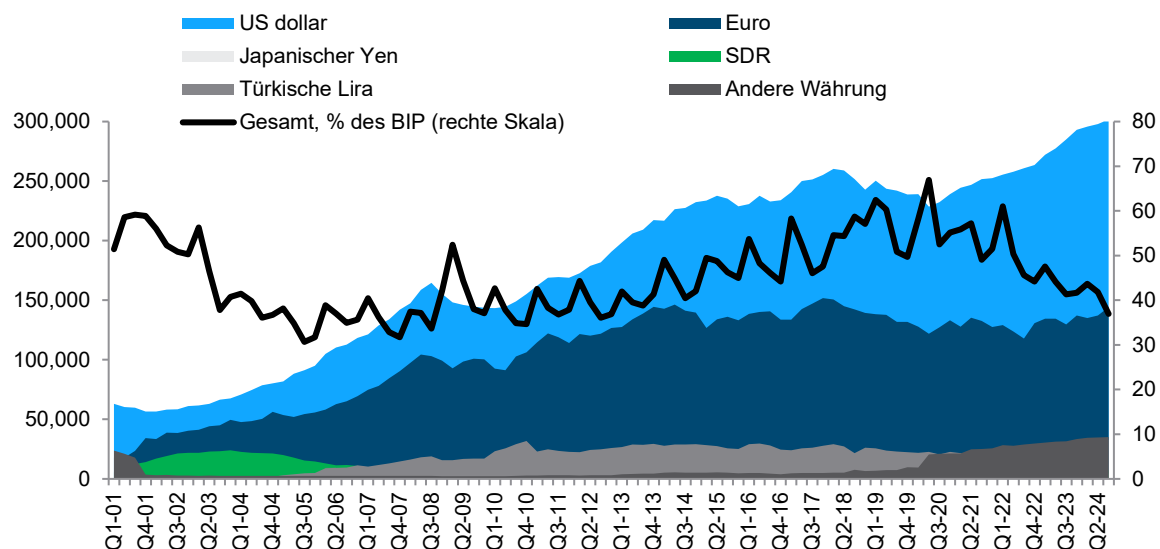
Was die internationalen Finanzierungswährungen betrifft, so ist die Türkei jedoch weiterhin stark von westlichen Währungen abhängig, insbesondere vom US-Dollar und Euro. In diesem Bereich lässt sich feststellen, dass der kollektive Westen in Bezug auf die Türkei immer noch dominant ist, was den USA großen Einfluss auf die Türkei verleiht. Was die Verwaltung der Devisenreserven durch die Zentralbank angeht, so scheint es eine Strategie zu geben, dies zu ändern, denn die Zentralbank hat in den letzten Jahren ihre Goldbestände erheblich aufgestockt (siehe Abbildung 9).

Abbildung 9 / Devisenreserven der türkischen Zentralbank in Mio. US-Dollar nach Hauptkomponenten



Quelle: Zentralbank der Republik Türkei

Abbildung 10 / Auslandsschulden der Türkei, alle Sektoren, in Mio. US-Dollar, nach Finanzierungswährung



Quelle: Zentralbank der Republik Türkei

Die türkische Auslandsverschuldung ist jedoch mehr denn je in US-Dollar denominated (siehe Abbildung 10), und die Mehrheit der Schulden in anderen Währungen besteht in Euro. Deren Anteil hat in den letzten Jahren leicht zugenommen, und es ist möglich, dass es sich dabei zumindest teilweise um den Renminbi oder den russischen Rubel handelt, ist jedoch gemessen am Gesamtvolumen nach wie vor gering. Die Abhängigkeit von westlichen Währungen bei der Verschuldung verleiht dem Westen beträchtlichen Einfluss auf die Türkei, da jede Verschärfung der finanziellen Bedingungen in den USA oder der EU, wie Änderungen der Zinssätze oder Finanzsanktionen, die Fähigkeit der Türkei, ihre Schulden zu bedienen, direkt beeinflussen kann (Yılmaz und Eryılmaz, 2021).

2.4 DAS STREBEN NACH WIRTSCHAFTLICHER STABILITÄT UND GERINGERER AUßENABHÄNGIGKEIT

In den letzten zwei Jahren hat die Türkei scheinbar eine orthodoxere Wirtschaftspolitik verfolgt, die sich durch höhere Zinsen, strengere Geldpolitik und den Versuch auszeichnet, die Inflation einzudämmen. Dieser Wandel wird oft als Rückkehr zu traditionellen Wirtschaftsprinzipien nach Jahren unorthodoxer Niedrigzinspolitik dargestellt, die zur Abwertung der türkischen Lira und steil steigender Inflation führte. Während die Ernennung marktfreundlicherer Wirtschaftsbeamter und die Zinserhöhungen der Zentralbank von einigen Beobachtenden als Zeichen der Stabilität begrüßt wurden, bleibt ungewiss, ob dieser Wandel wirklich nachhaltig ist. Kritiker:innen argumentieren, dass diese Politik die tieferen strukturellen Wirtschaftsprobleme der Türkei, wie ihre Abhängigkeit von ausländischem Kapital, ihre hohe Auslandsverschuldung und die anhaltende Inflation, noch nicht gelöst habe. Zudem besteht trotz der kurzfristigen Stabilisierung Skepsis hinsichtlich der langfristigen Wirksamkeit dieser orthodoxen Politik zur Verringerung der Anfälligkeit der Türkei. Angesichts der komplexen Beziehungen des Landes zu internationalen Gläubigern und des anhaltenden Risikos politischer Einflussnahme auf Wirtschaftsentscheidungen ist fraglich, ob diese politischen Veränderungen eine dauerhafte Grundlage für nachhaltige wirtschaftliche Stabilität bieten können (Öniş, 2022).

Was die außenwirtschaftlichen Schwachstellen betrifft, hat die Rückkehr zu einer orthodoxen Politik die Abhängigkeit der Türkei von externer Finanzierung oder ihre Anfälligkeit gegenüber globalen Wirtschaftsschocks nicht vollständig verringert. Trotz der Versuche, die Währung zu stabilisieren und die Inflation zu senken, ist die Türkei nach wie vor stark auf ausländische Kapitalzuflüsse angewiesen, um ihr hohes Leistungsbilanzdefizit und ihre Auslandsverschuldung zu finanzieren. Diese Anfälligkeit lässt sich durch Änderungen der Zinssätze oder der Geldpolitik nicht leicht mindern, da die Türkei weiterhin erheblichen Risiken durch die globalen Wirtschaftsbedingungen ausgesetzt ist, z. B. Änderungen der Politik der US-Notenbank oder geopolitischer Instabilität. Darüber hinaus hat die Hinwendung zu einer orthodoxen Politik die allgemeine Wirtschaftsstruktur der Türkei, die nach wie vor von Energieimporten, Auslandskrediten und ausländischen Investitionen abhängig ist, möglicherweise nicht grundlegend verändert. Auch wenn die Türkei kurzfristig etwas Luft gewonnen haben mag, bleibt die Frage, ob dieser politische Wandel ausreicht, um ihre langjährigen externen Schwachstellen zu verringern, oder ob es sich lediglich um eine vorübergehende Anpassung als Reaktion auf unmittelbaren Druck handelt (Yılmaz und Eryılmaz, 2021). Auch wenn die durch diese Veränderungen geschaffene Stabilität der Türkei mehr Spielraum für eine selbstbewusstere Außenpolitik bieten könnte, bleibt es ungewiss, ob dieser neue politische Kurs die notwendige dauerhafte wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit gewährleisten kann, um die komplexen geopolitischen Ambitionen des Landes zu meistern, ohne anfällig für künftige wirtschaftliche Schocks zu werden.

2.5 SCHLUSSFOLGERUNG

Dieses Kapitel hat gezeigt, dass die EU zwar nach wie vor die wichtigste Wirtschaftspartnerin der Türkei ist, ihre dominante Stellung jedoch in den letzten 15 Jahren allmählich abgenommen hat. Dieser Rückgang zeigte sich insbesondere im Kontext der zunehmenden Wirtschaftsbeziehungen der Türkei zu Russland und China.

Diese wirtschaftlichen Entwicklungen sind eng mit umfassenderen geopolitischen Veränderungen verbunden, die die Türkei zu einer unbequemerer Partnerin für den Westen gemacht haben. Im Zuge der Weiterentwicklung der türkischen Außenpolitik unter Präsident Recep Tayyip Erdoğan verfolgte das Land eine unabhängigere und selbstbewusstere Haltung und wich dabei häufig von westlichen Interessen ab, insbesondere im Nahen Osten und in Osteuropa. Das zunehmende Engagement der Türkei gegenüber Russland und China, zwei Mächten mit oft gegensätzlichen Interessen zu denen der EU und der USA, hat zu diesen Spannungen beigetragen.

Trotz dieser Veränderungen bleibt die EU die wichtigste Wirtschaftspartnerin der Türkei, und ihre Position ist, obwohl sie schrumpft, immer noch bedeutend. Gemeinsam mit den Vereinigten Staaten spielt die EU nach wie vor eine dominierende Rolle im internationalen Finanzwesen und bietet sowohl Chancen als auch Einfluss in Wirtschaftsverhandlungen. Die starke Abhängigkeit der Türkei von Fremdwährungsschulden, insbesondere in US-Dollar und Euro, bedeutet, dass ihre Wirtschaft eng an die westlichen Finanzmärkte gekoppelt bleibt. Diese anhaltende Abhängigkeit verschafft der EU und den USA erheblichen Einfluss auf die Türkei und ermöglicht es ihnen, deren Wirtschaftspolitik durch Finanzmechanismen, Sanktionen oder Handelsabkommen zu beeinflussen. In diesem Zusammenhang diversifiziert die Türkei zwar ihre Wirtschaftspartnerschaften, bleibt aber eng mit dem Westen verflochten, insbesondere in den Bereichen Finanzen und Handel.

Darüber hinaus können sowohl Russland als auch China für die Türkei manchmal schwierige Partner sein. Obwohl diese Länder zu wichtigen Wirtschaftspartnern geworden sind, decken sich ihre strategischen Prioritäten nicht immer mit den langfristigen Zielen der Türkei. Diese und die EU teilen weiterhin zahlreiche gemeinsame Interessen, von Handel und regionaler Stabilität über die Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung bis hin zum Migrationsmanagement. Daher bleibt die Beziehung der Türkei zur EU trotz der sich verändernden geoökonomischen Landschaft von zentraler Bedeutung.

Im April 2025 nahmen die Türkei und die EU nach einer sechsjährigen Pause ihre hochrangigen wirtschaftspolitischen Dialogtreffen wieder auf. Aus dem Treffen sind bislang jedoch weder konkrete Schritte noch erkennbare Fortschritte hervorgegangen. Während die Türkei als verlässliche militärische Partnerin gilt und angesichts der jüngsten geopolitischen Entwicklungen zunehmend als ein wichtiger Bestandteil der neuen europäischen Sicherheitsarchitektur gesehen wird, bleibt das Misstrauen gegenüber ihrem Hauptverhandlungsführer, Präsident Erdoğan, groß. Diese tief verwurzelte Skepsis wurde durch die Verhaftung von Ekrem İmamoğlu, des Bürgermeister von Istanbul und mutmaßlichen Präsidentschaftskandidaten der größten Oppositionspartei (CHP), noch verstärkt. Die Festnahme, die nur einen Tag vor dem EU-Gipfel in Brüssel am Donnerstag, den 20. März, erfolgte, sorgte in der EU für erhebliche Unruhe. In der Folge brach der türkische Aktienmarkt stark ein, während die Wechselkurse neue Rekordhöhen erreichten.

Seit der Verhaftung İmamoğlu hat sich die Marktreaktion stabilisiert, die Lira hat sich erholt und die Rendite der zehnjährigen Staatsanleihen ist gesunken. Zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Berichts haben die Angriffe auf die CHP nicht aufgehört, sondern sich über Istanbul hinaus ausgeweitet. Staatsanwälte haben Klage gegen die Ergebnisse des CHP-Parteikongresses 2023 erhoben und werfen der Partei Stimmenkauf sowie Verfahrensirregularitäten vor. Sollte das Ergebnis annulliert oder die Parteiführung, sei es durch einen von der Regierung eingesetzten Treuhänder oder die Rückkehr des ehemaligen Parteivorsitzenden Kemal Kılıçdaroğlu, geändert werden, würde dies die innerparteilichen Konflikte vertiefen und die jüngsten Wahlerfolge der CHP untergraben. Im Juli 2025 kam es zu einer neuen Verhaftungswelle, bei der 14 gewählte Bürgermeister aus CHP-geführten Kommunen festgenommen wurden. Unter den Verhafteten befinden sich die Bürgermeister der Städte Adana und Izmir sowie elf weitere Bürgermeister aus Bezirken verschiedener Provinzen, darunter auch Istanbul. Die Eingriffe in die größte Oppositionspartei drohen nicht nur das Vertrauen ausländischer Investor:innen weiter zu erschüttern, sondern auch die Beziehungen zur EU zu belasten, obwohl sich weder die EU-Kommission noch die Mitgliedstaaten bislang direkt zu den laufenden Verfahren geäußert haben.

Trotz demokratischer Rückschritte gibt es erste Anzeichen einer Entspannung im Konflikt mit der PKK (Kurdistan Workers' Party). Nach einem Aufruf des inhaftierten PKK-Führers Abdullah Öcalan zur Entwaffnung verbrannten im Juli 2025 rund 30 Kämpfer:innen symbolisch ihre Waffen – ein möglicher Auftakt zu einem neuen Friedensprozess. Der letzte Versuch im Jahr 2015 scheiterte und führte zu massiven Repressionen gegen kurdische Politiker:innen, darunter die weiterhin inhaftierten Ex-HDP-Vorsitzenden Selahattin Demirtaş und Figen Yüksekdağ. Wie der neue Prozess ausgestaltet werden soll, ist derzeit unklar. Im Raum stand eine Verfassungsänderung, bei der allerdings viele befürchten, dass sie weniger dem Friedensprozess dient, sondern vor allem die Machtposition von Präsident Erdoğan und der AKP langfristig absichern soll.

Durch wachsende geopolitische Spannungen, unter anderem zwischen Israel und Iran sowie jüngst auch zwischen Israel und Syrien, rückt die EU trotz dieser besorgniserregenden Entwicklungen in der Innenpolitik näher an die Türkei heran. Dies zeigt sich auch darin, dass die Türkei und das Vereinigte Königreich im Juli 2025 eine Absichtserklärung über den Export von Eurofighter Typhoon-Kampfflugzeugen (produziert von einem Konsortium aus Großbritannien, Deutschland, Italien und Spanien) unterzeichnet haben. Die Türkei bemüht sich bereits seit 2023 um den Kauf von Eurofightern, wobei die Verhandlungen bisher an der deutschen Zurückhaltung bezüglich der Exportlizenz gescheitert waren, die nun jedoch erteilt wurde. Dieses Abkommen spiegelt auch das breitere Interesse der EU wider, die militärische Zusammenarbeit mit der Türkei zu stärken, um die Einsatzbereitschaft der NATO sicherzustellen.

3. Analyse des Status quo und ungenutzte Potenziale

Die Handelsbeziehungen zwischen der EU und der Türkei begannen im Jahr 1963 mit dem Ankara-Abkommen, das eine schrittweise wirtschaftliche Integration und die Errichtung einer ZU zum Ziel hatte. Das Zusatzprotokoll von 1970 legte die weiteren Schritte fest, während die endgültige Phase der ZU durch den Beschluss 1/95 des Assoziationsrates formalisiert wurde. Die ZU trat am 01. Jänner 1996 in Kraft und führte einen gemeinsamen Außenzolltarif (GZT) für Industrieerzeugnisse und bestimmte verarbeitete Agrarprodukte ein. Kohle- und Stahlprodukte wurden hingegen durch ein separates Freihandelsabkommen (FHA) von 1996 geregelt.

Seit ihrer Einführung bildet die ZU das wirtschaftliche Fundament der EU-Türkei-Beziehungen und geht weit über ein klassisches FHA hinaus. Sie verpflichtet die Türkei zur Übernahme des Gemeinsamen Zolltarifs der EU und zur Anpassung an die EU-Regeln für Importe aus Drittstaaten. Zudem muss die Türkei ihre nationale Gesetzgebung an das EU-Recht für Waren anpassen und die Vorschriften der EU in den Bereichen Wettbewerb, Handelspolitik und geistiges Eigentum übernehmen. Dadurch wurde die türkische Industrie stark in die europäischen Wertschöpfungsketten integriert.

Die Annäherung der Türkei an das EU-Handelsrecht und die ZU wurden ursprünglich als Zwischenschritt auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft gesehen. Die Türkei beantragte 1987 die Vollmitgliedschaft, wurde 1999 offizielles Kandidatenland und nahm 2005 Beitrittsverhandlungen auf. Im Jahr 2018 stellte der Rat der EU jedoch fest, dass diese Verhandlungen de facto zum Stillstand gekommen sind – insbesondere aufgrund von Rückschritten in zentralen Bereichen wie demokratischer Rechtsstaatlichkeit, Grundrechten und der Unabhängigkeit der Justiz. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die aktuellen Vorschriften der ZU zwischen der EU und der Türkei.

Mit der Stagnation des EU-Beitrittsprozesses sind zunehmend Spannungen in den Handelsbeziehungen entstanden, da die ZU als Übergangslösung im Hinblick auf eine Vollmitgliedschaft konzipiert war. Die neuen FHA der EU mit Drittstaaten haben dabei zu Wettbewerbsnachteilen für türkische Unternehmen geführt. Die Türkei ist durch die ZU verpflichtet, ihren Markt für neue Handelspartner der EU zu öffnen, erhält jedoch nicht automatisch Zugang zu den Märkten dieser Länder. Um ähnliche Handelsvorteile zu sichern, muss die Türkei eigenständig FHA mit diesen Drittstaaten abschließen, was zu strukturellen Nachteilen für türkische Unternehmen führt.

In diesem Abschnitt wird die historische Entwicklung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Türkei und den EU-Mitgliedstaaten ausführlich untersucht. Dabei erfolgt eine detaillierte Darstellung der Funktionsweise der ZU sowie der tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse. Anschließend wird mithilfe eines Gravitationsmodells die Entwicklung der Handelsbeziehungen analysiert, um ungenutzte Potenziale zu identifizieren.

Tabelle 1 / Überblick über die Vorschriften der EU-Türkei-ZU im Warenhandel

ZU Überblick	Die ZU ist seit 1996 in Kraft und basiert auf dem Ankara-Abkommen von 1963 und dem Zusatzprotokoll von 1970, das die Freizügigkeit von Waren zwischen der EU und der Türkei sicherstellt.
Geltungsbereich (Warenhandel)	abgedeckte Waren: Industriewaren, verarbeitete Agrarprodukte ausgenommene Waren: Agrarprodukte (gemäß Anhang I), Kohle- und Stahlprodukte
Agrarprodukte	von der ZU ausgeschlossen und durch ein separates Abkommen (Entscheidung über den Handel mit Agrarprodukten 1998) geregelt
Kohle- und Stahlprodukte	werden durch separate Abkommen im Rahmen des Europäischen Kohle- und Stahlvertrags geregelt, nicht durch die ZU
Freizügigkeit	Waren, die in der Türkei oder der EU produziert oder in freien Verkehr überführt wurden, können innerhalb der ZU frei zirkulieren.
regulatorische Angleichung	Die Türkei passt sich dem Gemeinsamen Zolltarif und den Handelspolitiken der EU an, einschließlich bevorzugter Regelungen.
Angleichung der Zollvorschriften	Angleichung der Zollvorschriften durch Entscheidungen des Zollkooperationsausschusses (Entscheidung Nr. 1/2001)
Zölle	Für Waren, die von der ZU abgedeckt sind, gelten keine Zölle und Quoten.
Produktanforderungen	Einhaltung der technischen, gesundheitlichen, Sicherheits- und sanitären Anforderungen für die Einfuhr in die EU
Zollabfertigung	Waren müssen vom Bewegungszertifikat A.TR. ¹ begleitet werden, um innerhalb der ZU frei zirkulieren zu können.
nicht im Zollabkommen geregelt	Handel mit Dienstleistungen, Investitionen, geistiges Eigentum, öffentliche Beschaffungen

Quelle: Europäische Kommission (2025)

3.1 STATUS QUO DER WIRTSCHAFTLICHEN BEZIEHUNGEN

Nach der Einführung der ZU im Jahr 1996 und insbesondere nach der Wirtschaftskrise von 2001 erlebte die Türkei einen erheblichen Anstieg des Handelsvolumens, bedingt durch das gestiegene Vertrauen in die Wirtschaft dank der Umsetzung des IWF-Programms (Internationaler Währungsfonds) und der relativen wirtschaftlichen und politischen Stabilität nach den Wahlen 2002. Im Jahr 2005 verstärkte die Entscheidung, die Türkei als EU-Beitrittskandidaten zu benennen, die positive wirtschaftliche Perspektive des Landes, was zu erhöhten Kapitalzuflüssen und einem weiteren Anstieg des Handelsvolumens, insbesondere mit EU-Ländern, führte. Zwischen 1989 und 2023 stieg der Wert des Warenhandels zwischen der EU und der Türkei von etwa 11 Milliarden auf 213 Milliarden US-Dollar, wobei die Türkei einen kleinen Handelsüberschuss verzeichnete. Ebenso nahm der Handel zwischen Österreich und der Türkei in diesem Zeitraum von etwa 0,3 Milliarden auf 4 Milliarden US-Dollar zu, wobei Österreich einen Handelsüberschuss erzielte.

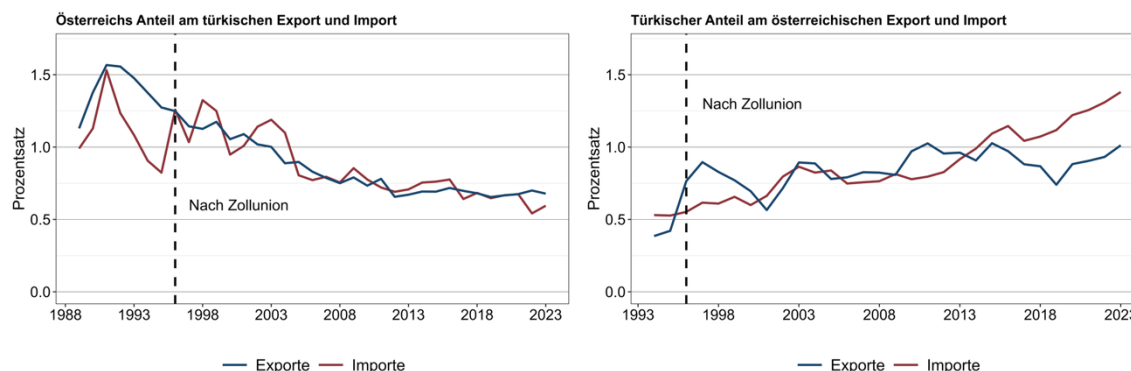
Der Anteil der EU und Österreichs am Außenhandel der Türkei ist in den vergangenen Jahrzehnten spürbar zurückgegangen, obwohl das Handelsvolumen insgesamt deutlich gewachsen ist. Der Gesamtanteil der EU-27 an den türkischen Exporten ist von 46 % im Jahr 1995 auf 41 % im Jahr 2023 etwas zurückgegangen. Der tiefste Punkt wurde um die Eurokrise 2012/13 mit 34 % erreicht, wovon sich der Anteil anschließend erholte und auf 41 % anstieg. Im Gegensatz dazu ist der Anteil der EU an den

¹ A.TR. ist ein Zollzertifikat für die Bewegung bestimmter Produkte zwischen der EU und der Türkei, das bevorzugte Zolltarife (meist null) gewährt. Trotz vereinfachter Grenzkontrollen im Rahmen der ZU bleiben Dokumentationskosten eine Handelsbarriere.

türkischen Importen über die Jahre hinweg kontinuierlich gesunken. Nachdem die Importe aus der EU im Jahr 1999 auf 50 % gestiegen waren, sanken sie bis 2023 auf 29 %. Ähnlich wie jener der EU ist Österreichs Anteil an den türkischen Im- und Exporten im Laufe der Zeit gesunken (siehe Abbildung 11 links). Im Jahr 1991, am höchsten Punkt, war Österreich der sechstgrößte Exportzielmarkt und die siebtgrößte Importquelle der Türkei innerhalb der EU, mit einem Exportanteil von 1,6 % und einem Importanteil von 1,5 %. Danach ging Österreichs Anteil am türkischen Handel kontinuierlich zurück und erreichte 0,6 % der türkischen Importe und 0,7 % der türkischen Exporte. Damit ist Österreich heute der vierzehntgrößte Import- und der dreizehntgrößte Exportpartner der Türkei innerhalb der EU.

Aus österreichischer Perspektive ergibt sich ein gegensätzliches Bild (siehe Abbildung 11 rechts). Während der Anteil Österreichs am türkischen Außenhandel gesunken ist, ist der Anteil der Türkei am österreichischen Außenhandel im selben Zeitraum deutlich gestiegen. Nach der Einführung der ZU hat sich der Anteil der Türkei an den österreichischen Importen und Exporten mehr als verdoppelt. Stand 2023 ist die Türkei Österreichs fünftgrößte Export- und Importpartnerin außerhalb der EU mit einem Anteil von 1,38 % an den österreichischen Importen und 1,01 % an den österreichischen Exporten.

Abbildung 11 / Entwicklung der österreichischen Anteile an den türkischen Exporten und Importen (links) sowie der türkischen Anteile am österreichischen Außenhandel (rechts) (1988–2023)

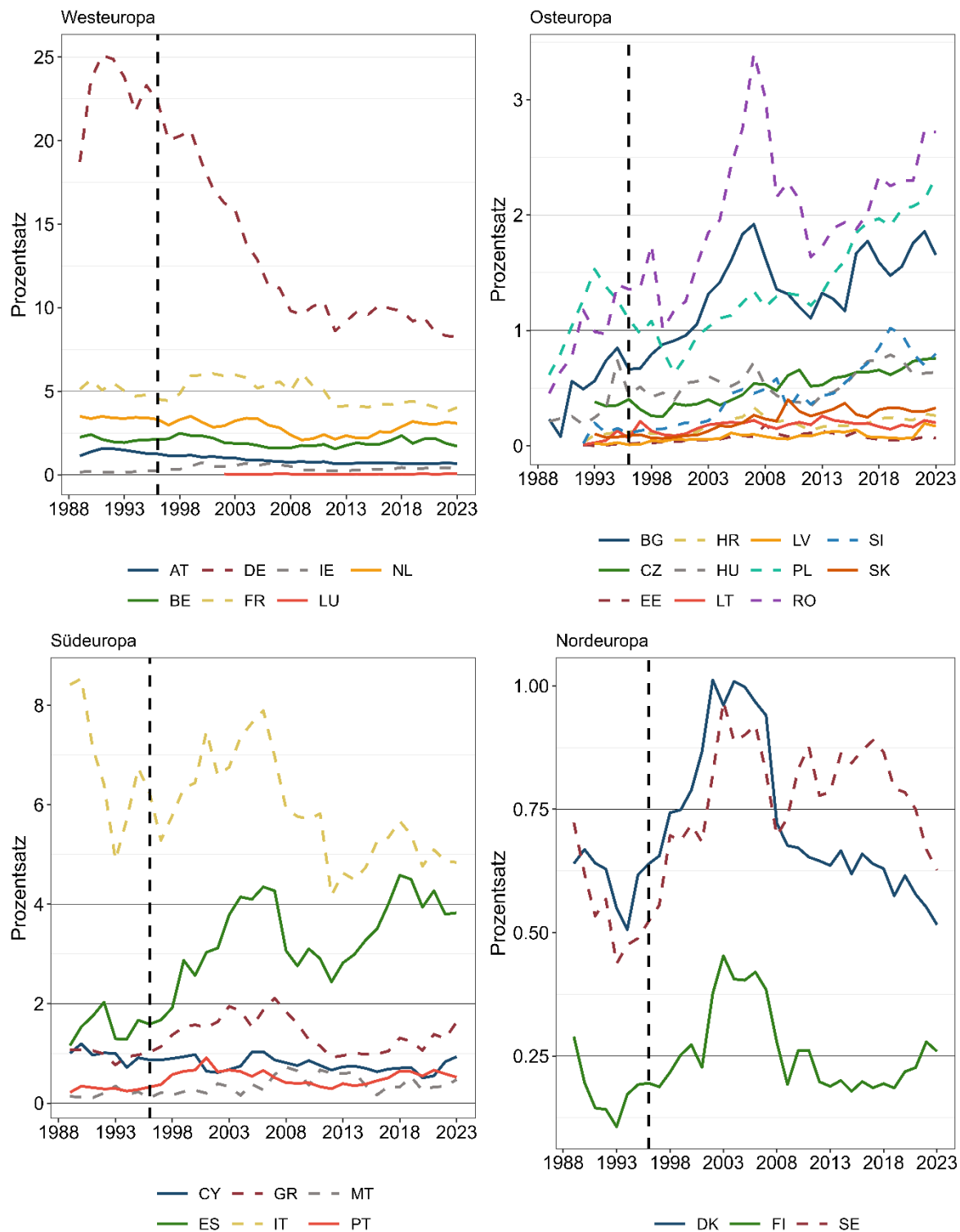


Hinweis: Die Daten zum österreichischen Außenhandel beinhalten auch den Intra-EU-Handel. Die linke Grafik zeigt den Anteil Österreichs an den Exporten und Importen der Türkei, berechnet am gesamten türkischen Außenhandel. Die rechte Grafik zeigt den Anteil der Türkei an den Exporten und Importen Österreichs, berechnet am gesamten österreichischen Außenhandel.

Quelle: UN COMTRADE

Aus türkischer Sicht haben sich die Handelsanteile der einzelnen EU-Mitgliedstaaten im Laufe der Zeit deutlich verschoben. Seit 1995 hält Deutschland den größten Anteil an den türkischen Importen und Exporten, gefolgt von Frankreich und Italien. Der Anteil der türkischen Exporte in diese Länder ist im Zeitverlauf um etwa die Hälfte gesunken, während der Anteil der Exporte in osteuropäische Länder deutlich gestiegen ist (siehe Abbildung 12). Besonders stark war die Zunahme in Lettland. Slowenien, die Slowakei und Estland konnten ihren Anteil an den türkischen Exporten mehr als verdreifachen. In Nordeuropa wuchsen die Anteile stetig bis zur globalen Finanzkrise, erreichten anschließend jedoch nicht mehr ihre früheren Höchststände. In Südeuropa bildet Spanien eine Ausnahme, da sein Anteil an den türkischen Exporten kontinuierlich wuchs und sich nach der globalen Finanzkrise erholte. In anderen südeuropäischen Ländern, insbesondere in Italien und Griechenland, erreichten die Anteile hingegen nicht mehr das Vorkrisenniveau.

Abbildung 12 / Anteil einzelner EU-Mitgliedstaaten an den Gesamtexporten der Türkei (Warenhandel, 1988–2023)



Hinweis: Dargestellt ist der prozentuale Anteil des Exportvolumens der Türkei pro Zielland.

Quelle: UN COMTRADE

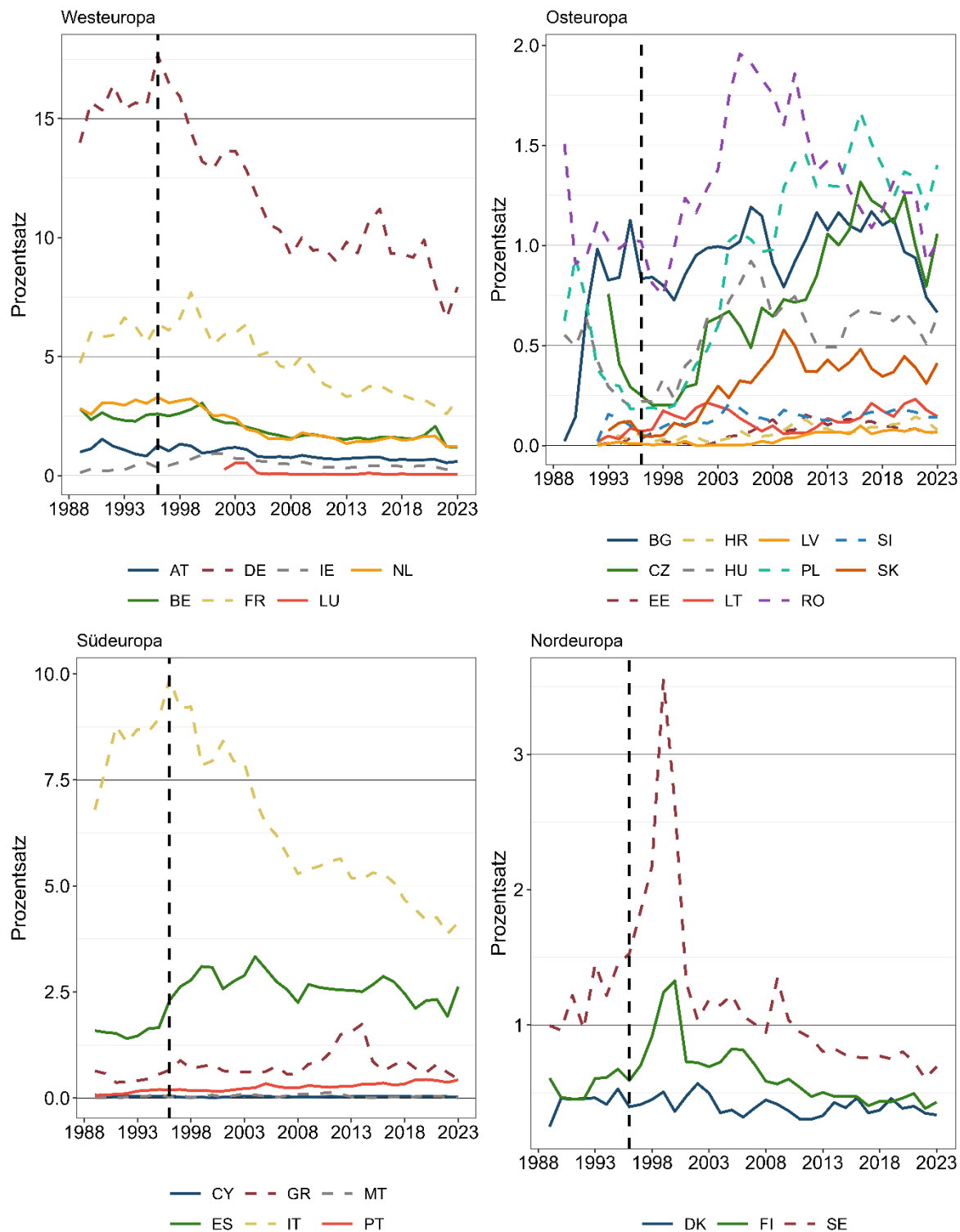
Die türkischen Importe aus EU-Mitgliedstaaten sind infolge der türkischen Wirtschaftskrise von 2001 deutlich zurückgegangen (siehe Abbildung 13). In einigen Regionen, wie Nordeuropa, haben die entsprechenden Anteile am türkischen Import bis heute nicht wieder das Vorkrisenniveau erreicht. In Südeuropa war der Einfluss der türkischen Wirtschaftskrise im Vergleich zu Nordeuropa eher moderat. Dennoch hatte die globale Finanzkrise (GFC) hier erheblichen Einfluss.

Spanien bildet eine Ausnahme: Ähnlich wie bei den türkischen Exporten stieg nach der Eurokrise auch der Anteil der Importe aus Spanien in die Türkei wieder deutlich an. Der Handel wird vor allem vom Fahrzeugbau und von Automobilzulieferungen geprägt, den wichtigsten Exportgütern beider Länder. Diese Entwicklung spiegelt sich auch in den besonders engen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen wider, die über reine Handelszahlen hinausgehen. Spanien gehört zu den wenigen EU-Mitgliedern, die sich aktiv für eine Annäherung der Türkei an die EU eingesetzt haben. Im Gegensatz zu Ländern wie Deutschland, Frankreich oder Österreich gab es in Spanien kaum Spannungen im Umgang mit der Türkei. Das Verhältnis zur Türkei ist weder im öffentlichen Diskurs noch bei Wahlen stark präsent. Zudem fehlen dort eine große türkische Gemeinschaft und historische Konflikte, die das Verhältnis belasten könnten (Toygür, 2020). Darüber hinaus investiert Spanien gezielt in strategische Industrien der Türkei. Ein zentrales Beispiel ist die spanische Bank BBVA, die mittlerweile eine Mehrheitsbeteiligung an der Garanti Bank hält, einem der größten Finanzinstitute des Landes. Dies stärkt die wirtschaftlichen Beziehungen und erhöht das spanische Interesse an Stabilität in der Türkei.

Die größten Handelspartner der Türkei, Deutschland, Italien und Frankreich, verzeichneten einen kontinuierlichen Rückgang ihres Anteils an den türkischen Importen. Der deutsche Anteil an den gesamten türkischen Importen reduzierte sich um 50 %, der italienische um etwa 30 % und der französische um 15 %. Dieser Rückgang war nicht allein auf konjunkturelle Schwankungen zurückzuführen, sondern auch auf die wachsende Bedeutung anderer EU-Länder für den türkischen Importmarkt. Besonders deutlich war der Anstieg der Anteile osteuropäischer Mitgliedstaaten: Die türkischen Importe aus Polen und Lettland haben sich zwischen 1995 und 2023 mehr als versechsfacht; auch die Tschechische Republik, die Slowakei und Ungarn konnten ihre Anteile mehr als verdoppeln.

Der Großteil des Handels zwischen der EU und der Türkei entfällt auf Industriegüter, insbesondere Maschinenbau, Kraftwagen und chemische Erzeugnisse, die im Rahmen der ZU geregelt sind. Im Gegensatz dazu entwickelt sich der Handel mit Agrar- und Fischereiprodukten deutlich langsamer. Zwischen 1995 und 2023 haben sich die türkischen Exporte von Industriegütern fast verneunfacht, während für die Exporte von Agrar-, Forst- und Fischereiprodukten im selben Zeitraum lediglich eine Verdopplung verzeichnet wurde. Während die EU ihren größten Handelsüberschuss im Bereich Maschinenbau (Herstellung von Maschinen und Ausrüstungen) erzielt, verzeichnet die Türkei ihren höchsten Überschuss im Sektor Herstellung von Bekleidung.

Abbildung 13 / Anteil einzelner EU-Mitgliedstaaten an den Gesamtimporten der Türkei (Warenhandel, 1988–2023)

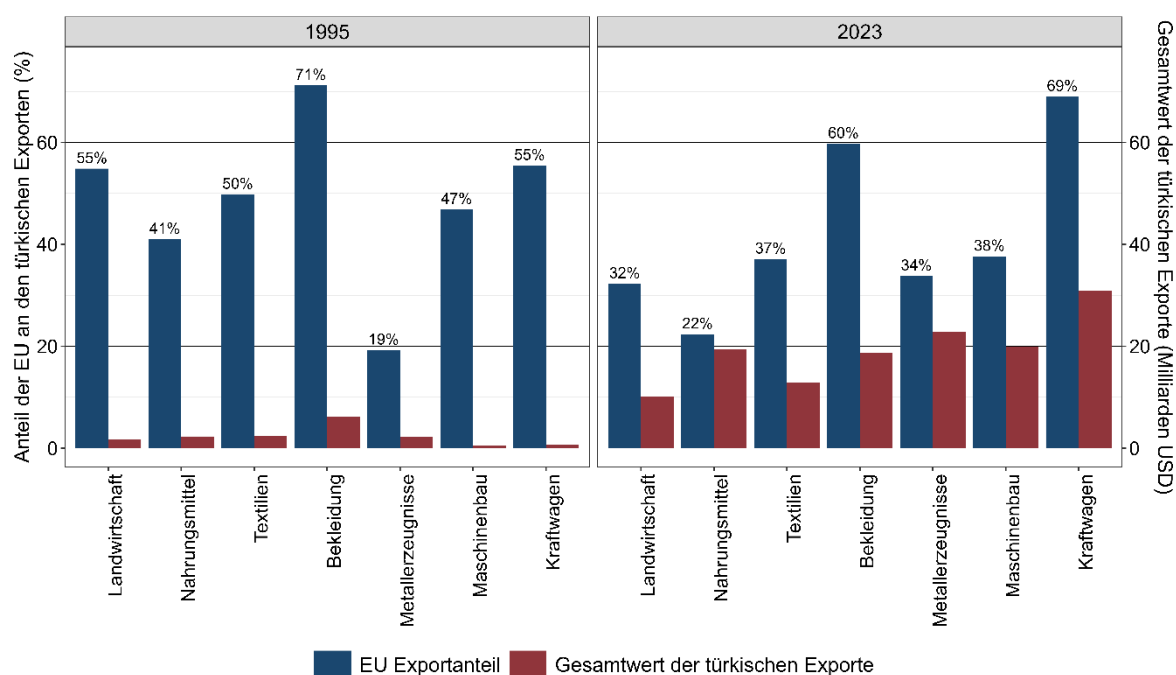


Hinweis: Dargestellt ist der prozentuale Anteil des Importvolumens der Türkei nach Herkunftsland.

Quelle: UN COMTRADE

Die Abbildungen 14 und 15 zeigen die fünf wichtigsten Export- und Importsektoren der Türkei in den Jahren 1995 und 2023, sowohl in Bezug auf das gesamte Handelsvolumen als auch auf den Anteil der EU. Im Jahr 1995 dominierten die Herstellung von Bekleidung (EU-Anteil: 71 %), Textilien (50 %), Nahrungsmitteln (41 %) und Metallerzeugnissen (19 %) sowie die Landwirtschaft (55 %) die türkischen Exporte. Bis 2023 hat sich die Struktur erheblich verändert. Die führenden Exportsektoren für die Türkei waren nun die Herstellung von Kraftwagen, Metallerzeugnisse, Maschinenbau, Nahrungsmittel sowie Bekleidung. Während der EU-Anteil an den türkischen Exporten von Kraftwagen auf 69 % gestiegen ist (55 % im Jahr 1995), erhöhte sich der Anteil an den Exporten von Metallerzeugnissen auf 34 % (19 % im Jahr 1995). Gleichzeitig sank der EU-Anteil in anderen Bereichen, insbesondere im Maschinenbau wurde ein Rückgang auf 38 % verzeichnet (47 % im Jahr 1995), bei Nahrungsmitteln auf 22 % (41 % im Jahr 1995), bei landwirtschaftlichen Produkten auf 32 % (55 % im Jahr 1995) und bei Bekleidung auf 60 % (71 % im Jahr 1995).

Abbildung 14 / Anteil der EU-27 an den türkischen Exporten und Gesamtwert der türkischen Exporte nach Sektoren

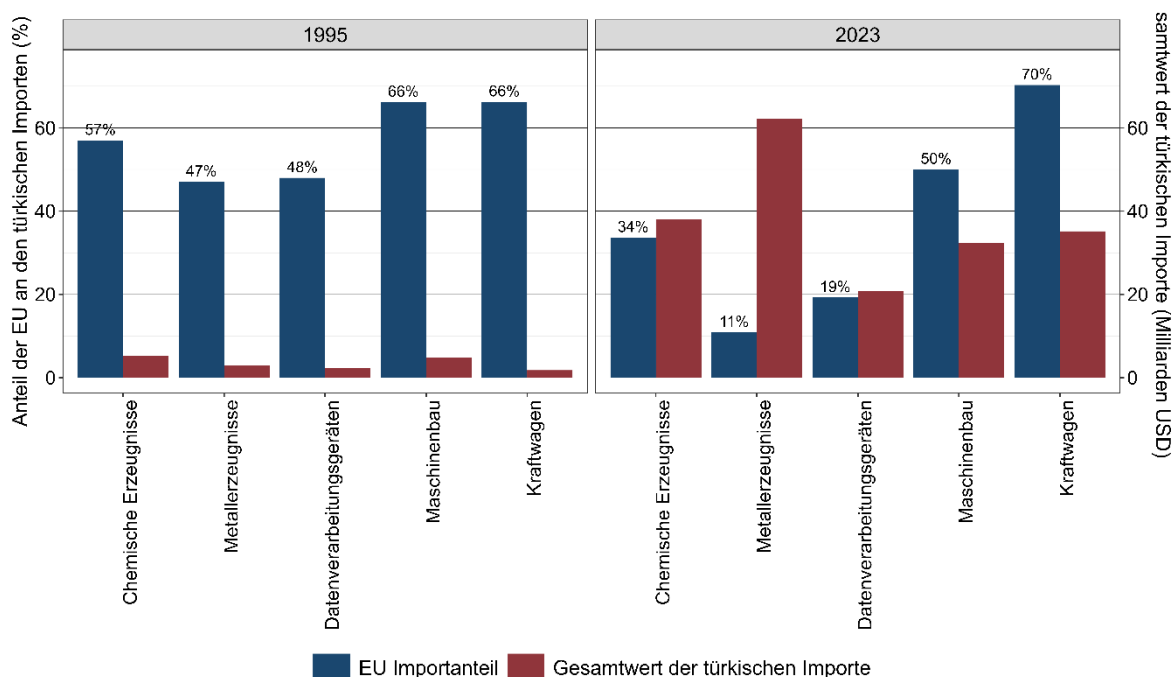


Quelle: UN COMTRADE

Die Veränderung in der Struktur der türkischen Exporte zeigt einerseits eine Verschiebung hin zu technologischen Produkten, bei denen der Handel erheblich gewachsen ist. Andererseits gibt es Ausnahmen, insbesondere bei den Exporten der Türkei in die EU (siehe Abbildung A 1). So stellen Koks und Erdöl ein neues Phänomen im Handel mit der EU dar. Seit 2016 hat die Türkei ihre Rolle als Transitland für russische und aserbaischanische Erdölprodukte ausgebaut, was zu einem stetigen Anstieg der Energieexporte in die EU geführt hat. Dieses Wachstum beschleunigte sich nach dem Krieg in der Ukraine. Das Land hat ein Geschäft daraus gemacht, überwiegend russisches sowie aserbaischanisches und irakisches Erdöl zu importieren, es als „Türkische Mischung“ zu branden und dann in die EU weiterzuvermitteln.

Auf der Importseite fällt die Diversifizierung im Vergleich zur Exportseite geringer aus, die Türkei importiert weiterhin stark in denselben Sektoren wie früher. Allerdings ist der Anteil der EU an diesen Importen deutlich zurückgegangen (siehe Abbildung 15). Im Jahr 1995 entfielen die höchsten Importvolumina auf die Sektoren Maschinenbau sowie die Herstellung von Kraftwagen (EU-Anteil von 66 %), gefolgt von der Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten (48 %), chemischen Erzeugnissen (47 %) und Metallerzeugnissen (47 %). Im Jahr 2023 ist die Herstellung von Kraftwagen mit Abstand der wichtigste Importsektor geworden (70 %), gefolgt vom Maschinenbau (50 %) sowie chemischen Erzeugnissen (34 %), Datenverarbeitungsgeräten (19 %) und Metallerzeugnissen (11 %). In all diesen Bereichen, außer bei Kraftwagen (deren EU-Anteil von 66 % auf 70 % gestiegen ist), sind die EU-Anteile an den türkischen Importen deutlich zurückgegangen: Beim Maschinenbau sank der Anteil auf 50 %, bei chemischen Erzeugnissen auf 34 %, bei Datenverarbeitungsgeräten auf 19 % und am stärksten bei Metallerzeugnissen auf 11 %. Der Rückgang des EU-Anteils an den türkischen Importen lässt sich vor allem durch die stärkere Diversifizierung der Handelspartner, insbesondere zugunsten China und Russland, erklären.

Abbildung 15 / Anteil der EU-27 an den türkischen Importen und Gesamtwert der türkischen Importe nach Sektoren

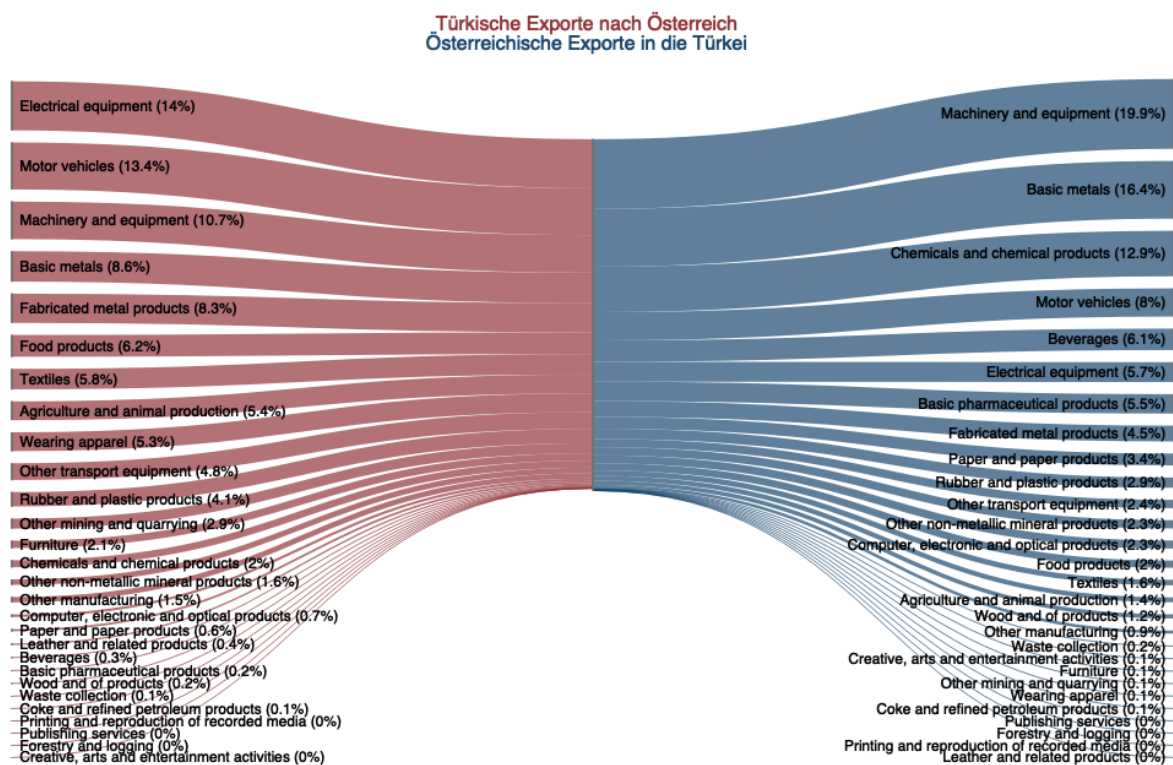


Quelle: UN COMTRADE

Über die Jahre ist der Handel zwischen Österreich und der Türkei vor allem auf Industriegüter ausgerichtet, was auf eine Verschiebung von traditionellen Rohstoffen hin zu stärker industrialisierter Produktion hinweist. Im Jahr 2023 entfällt der Großteil des Handels zwischen Österreich und der Türkei auf Industriegüter, insbesondere den Maschinenbau, elektrische Geräte, Kraftfahrzeuge, Grundmetalle und Chemische Erzeugnisse (siehe Abbildung 16). Der größte Export der Türkei nach Österreich im Jahr 2023 waren elektrische Geräte, die 14 % der gesamten türkischen Exporte nach Österreich ausmachen, gefolgt von Kraftfahrzeugen mit 13,4 %. Auf der anderen Seite war der größte Export Österreichs in die Türkei in 2023 Maschinen und Ausrüstungen, die fast 20 % der österreichischen

Exporte in die Türkei ausmachen, gefolgt von Grundmetallen mit 16,4 %. Gleichzeitig hat die Bedeutung von Landwirtschaftsprodukten und Bekleidung abgenommen, die in den 1990er Jahren noch zu den wichtigsten Sektoren der türkischen Exporte nach Österreich gehörten.

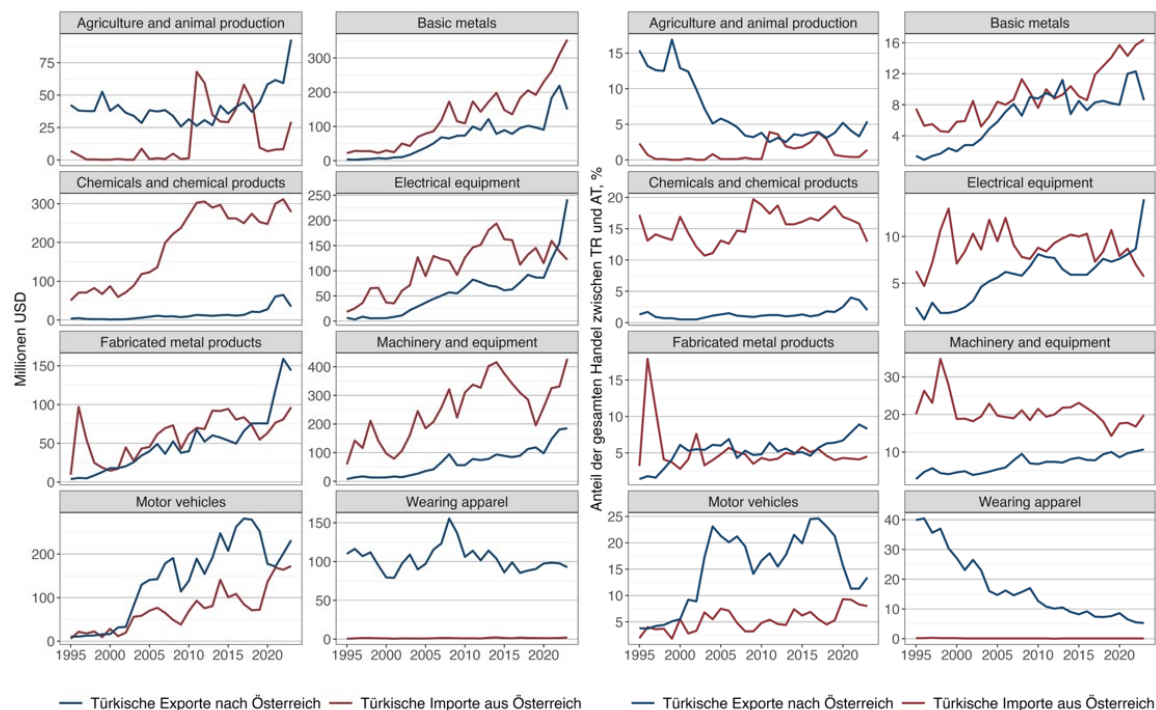
Abbildung 16 / Türkische Exporte nach Österreich (links) und österreichische Exporte in die Türkei (rechts) nach Sektoren, 2023



Quelle: UN COMTRADE

Über die Jahre hat sich die Handelsbilanz in bestimmten Bereichen zwischen der Türkei und Österreich deutlich verändert. Den größten Anstieg sowohl in Wert als auch in Anteilen verzeichneten Grundmetalle und chemische Erzeugnisse, die kontinuierlich zulegen (siehe Abbildung 17). Der Maschinenbau, der lange zu den wichtigsten Sektoren gehörte, hat zwar seinen Wert deutlich erhöht, sein Anteil am bilateralen Handel ist jedoch über die letzten 30 Jahre fast halbiert. Bei elektrischen Geräten, die inzwischen zu den wichtigsten türkischen Exporten nach Österreich gehören, ist der österreichische Importwert seit 2013 gesunken, während die Türkei ihre Exporte in diesem Sektor deutlich ausgebaut hat. Bei bearbeiteten Metallprodukten, einem weiteren bedeutenden Bereich der türkischen Importe aus Österreich, ist der Importwert aus Österreich hingegen deutlich zurückgegangen.

Abbildung 17 / Türkische Exporte und Importe aus/nach Österreich, Werte in Millionen USD (links) und Anteil am gesamten bilateralen Handel (rechts) nach Sektoren



Quelle: UN COMTRADE

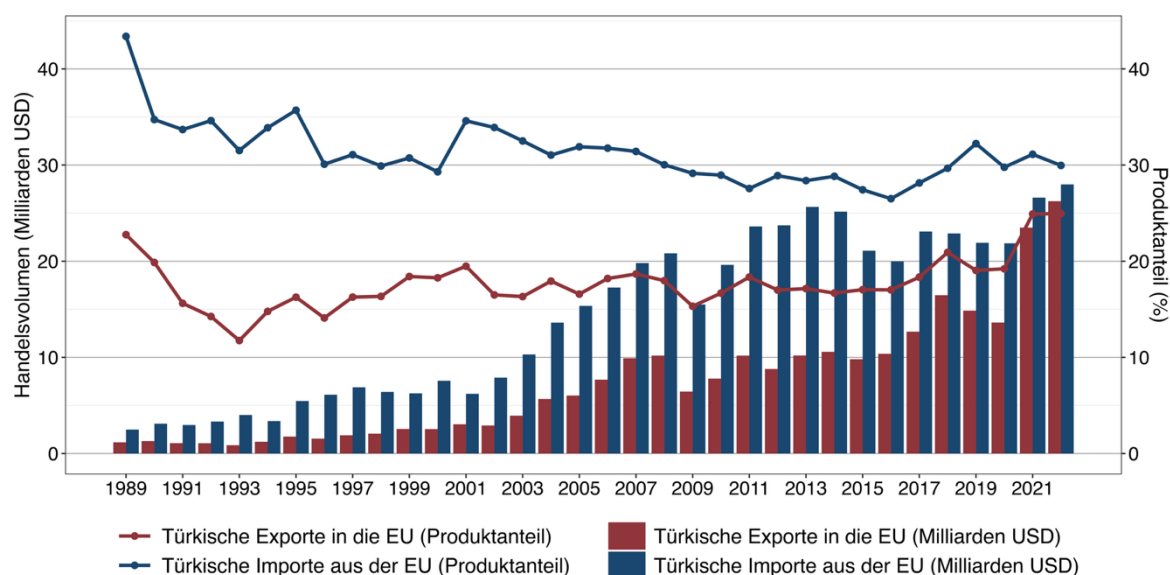
Ein weiterer wichtiger Aspekt der Handelsbeziehungen zwischen der Türkei und der EU ist der Handel mit Zwischenprodukten. Trotz wachsender Handelsvolumina bleibt die Rolle der Türkei als Anbieterin von Zwischenprodukten begrenzt. Die Türkei importiert viele Zwischenprodukte aus der EU und aus Österreich, ist jedoch nur eingeschränkt als Lieferantin in österreichische und EU-Produktionsnetzwerke eingebunden, auch wenn ihr Anteil seit der COVID-19-Pandemie zunimmt.

Abbildung 18 zeigt das Handelsvolumen von Zwischenprodukten zwischen der Türkei und der EU aus türkischer Perspektive. Die Balken stellen das Volumen in Milliarden US-Dollar dar, die Linien den Anteil der Zwischenprodukte an den gesamten türkischen Importen aus und Exporten in die EU. Die Türkei importiert durchgehend mehr Zwischenprodukte aus der EU, als sie dorthin exportiert. Im Jahr 2022 machten diese Importe rund 30 % der gesamten Einfuhren aus der EU aus, lagen jedoch deutlich unter dem historischen Höchststand von 43 % im Jahr 1989. Auf der Exportseite blieb der Anteil der Zwischenprodukte an den türkischen Ausfuhren in die EU bis 2020 weitgehend konstant und unter 20 %. Erst danach setzte ein deutlicher Anstieg ein, der 2022 mit einem Höchstwert von 25 % seinen Höhepunkt erreichte, sowohl Anteil als auch Volumen stiegen deutlich an.

Ähnlich wie beim Handel mit der EU sind die Importe von Zwischenprodukten aus Österreich in die Türkei deutlich höher als die Exporte aus der Türkei nach Österreich (siehe Abbildung 19). Historisch gesehen entfielen fast die Hälfte der Importe aus Österreich in die Türkei auf Zwischenprodukte. Das Volumen der Zwischenproduktimporte aus Österreich in die Türkei ist seit Einführung der ZU deutlich gestiegen, insbesondere in den letzten Jahren. Auch die türkischen Exporte von Zwischenprodukten nach Österreich haben insbesondere seit 2020 zugenommen. Obwohl ihr Anteil an den gesamten

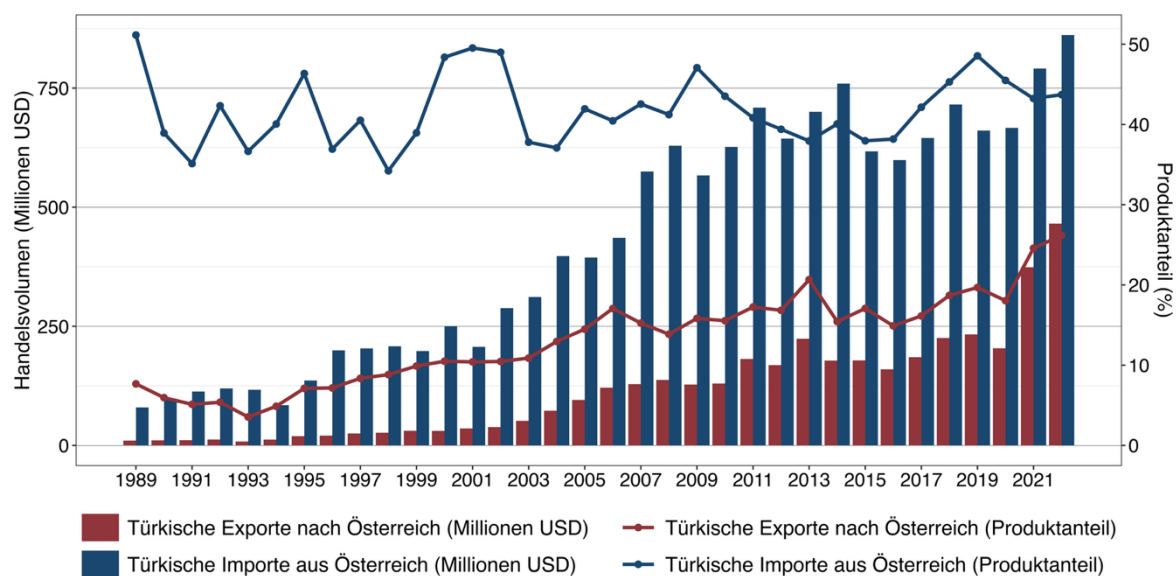
Exporten nach Österreich bei nur rund 26 % im Jahr 2022 liegt, zeigt die Entwicklung eine wachsende Bedeutung der Türkei als Lieferantin von Zwischenprodukten für Österreich.

Abbildung 18 / Türkischer Handel mit Zwischenprodukten – türkische Importe aus der und Exporte in die EU



Quelle: WITS

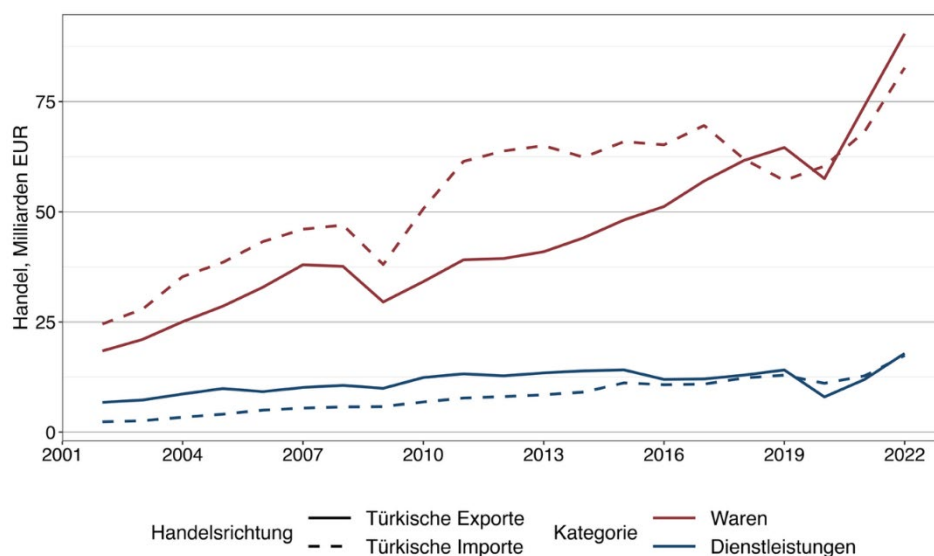
Abbildung 19 / Türkischer Handel mit Zwischenprodukten – Importe aus und Exporte nach Österreich



Quelle: WITS

In Abbildung 20 wird der Handel mit Dienstleistungen und Waren zwischen der EU und der Türkei anhand türkischer Exporte und Importe dargestellt. Die Daten zum Dienstleistungshandel stammen aus der Zahlungsbilanzstatistik und sind nur für den Zeitraum von 2002 bis 2022 verfügbar. Im Vergleich zum Waren- spielt der Dienstleistungshandel zwischen der Türkei und der EU eine deutlich geringere Rolle. Im Jahr 2002 machten türkische Dienstleistungsimporte aus der EU lediglich 9 % des gesamten Handelsvolumens zwischen beiden Partnerinnen aus, während Waren mit 91 % dominierten. Bei den türkischen Exporten in die EU lag der Anteil der Dienstleistungen bei 27 % und jener der Waren bei 73 %.

Abbildung 20 / Türkische bilaterale Handelsbeziehungen mit der EU: türkische Exporte in die und türkische Importe aus der EU nach Waren und Dienstleistungen



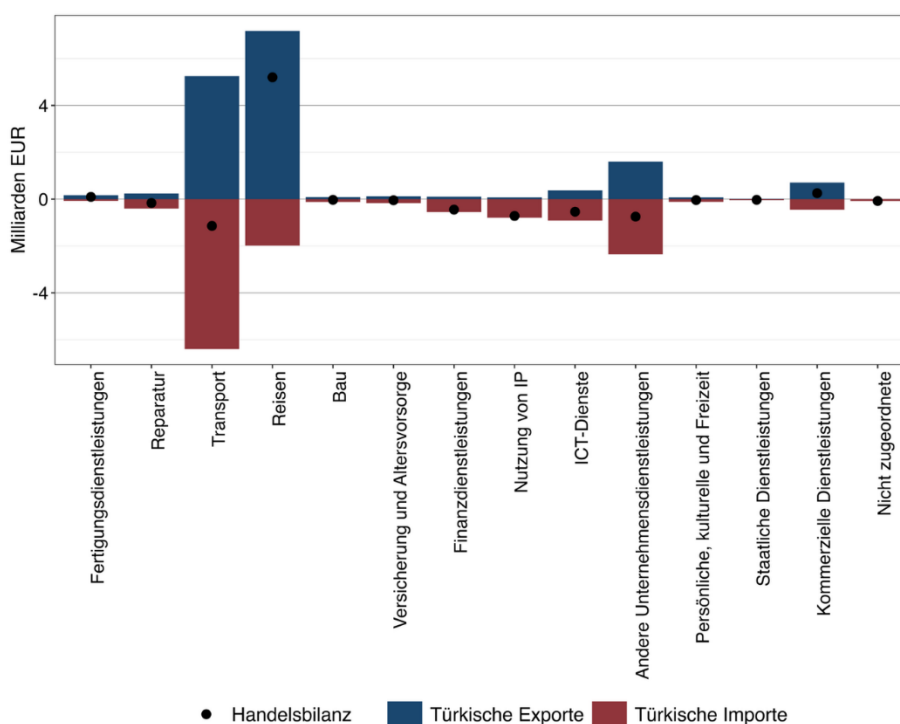
Quelle: Eurostat

Zwischen 2002 und 2022 haben sich die türkischen Dienstleistungsimporte aus der EU versiebenfacht und ein Gesamtvolumen von über 17,8 Milliarden Euro erreicht (siehe Abbildung 20). Die wichtigsten Sektoren der Dienstleistungsimporte aus der EU sind Transport, Reisen und sonstige unternehmensbezogene Dienstleistungen (siehe Abbildung 21). Besonders der Transportsektor verzeichnete ein deutliches Handelsdefizit zugunsten der EU, während im Reisesektor ein erheblicher Überschuss zugunsten der Türkei erzielt wurde. Auffällig ist zudem, dass die Exporte von Finanz-, Versicherungs- und Pensionsdienstleistungen trotz wachsender Integration moderat bleiben, was auf strukturelle Hemmnisse und die fehlende Harmonisierung der Regeln im Dienstleistungshandel zurückzuführen ist.

Im Zeitraum bis 2022, mit Ausnahme der pandemiebedingten Einbrüche im Jahr 2020, exportierte die Türkei durchgehend mehr Dienstleistungen in die EU, als sie importierte. Allerdings verlief das Wachstum der türkischen Dienstleistungsexporte in die EU deutlich langsamer als jenes der Warenexporte: Zwischen 2002 und 2023 haben sich die Dienstleistungsexporte lediglich verdoppelt und ein Volumen von 17,4 Milliarden Euro erreicht. Die wichtigsten Exportsektoren im Dienstleistungsbereich ähneln denen der Importe (siehe Abbildung 21): Reisen, Transport und sonstige unternehmensbezogene Dienstleistungen, wobei der Reisesektor mit Abstand der bedeutendste war.

Da der Dienstleistungshandel bisher nicht in die ZU einbezogen ist, unterliegt er weiterhin hohen regulatorischen und handelspolitischen Hürden. Besonders betroffen sind davon dynamischere Bereiche wie Finanz-, Versicherungs- und digitale Dienstleistungen, die bislang nur einen geringen Anteil am bilateralen Handelsvolumen ausmachen. Eine Harmonisierung der Handelsregeln im Dienstleistungssektor könnte daher nicht nur das bestehende Exportpotenzial in traditionellen Bereichen ausschöpfen, sondern auch den Marktzugang für wissensintensivere Dienstleistungssektoren verbessern und den bilateralen Austausch langfristig diversifizieren.

Abbildung 21 / Der Dienstleistungshandel der Türkei mit der EU – nach Sektoren (2022)



Quelle: Eurostat

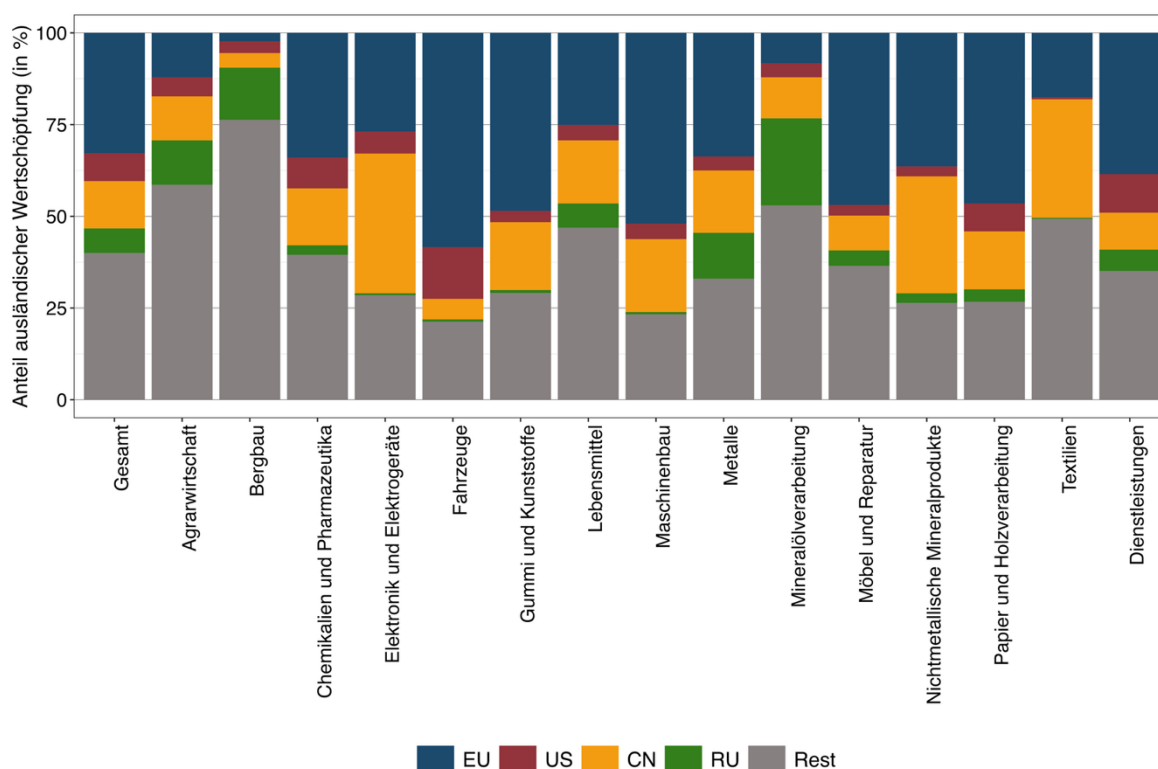
3.2 GLOBALE WERTSCHÖPFUNGSKETTEN – INTEGRATION ZWISCHEN DER EU UND DER TÜRKEI

Die geografische Nähe der Türkei zur EU sowie die ZU machen die EU zum wichtigsten Absatzmarkt für türkische Wertschöpfungsexporte² im Rahmen globaler Wertschöpfungsketten. Insgesamt stammten im Jahr 2020 etwa 32,8 % der ausländischen Wertschöpfung in der inländischen Endnachfrage der Türkei aus der EU (siehe Abbildung 22; die rückwärtsgerichtete Integration der Türkei in globale Wertschöpfungsketten wird gemessen als der Anteil aus der EU importierter Vorleistungen, die in der türkischen Endnachfrage oder Exportgütern enthalten sind). Laut den verfügbaren Daten der OECD-TiVA-Datenbank (Trade in Value-Added) blieb dieser Anteil im Zeitraum von 2015 bis 2020 weitgehend stabil und lag konstant bei rund 30 %. Die am stärksten mit der EU verflochtenen Industrien der Türkei

² Mit Wertschöpfungsexporten ist jener Teil der Bruttoexporte gemeint, der als Wertschöpfung tatsächlich in einem Land erzeugt wurde und damit diesem zugutekommt. Importierte Vorleistungen sind daher nicht Teil der Wertschöpfungsexporte, sehr wohl aber Teil der Bruttoexporte.

sind der Fahrzeug-, der Maschinenbau sowie die Gummi- und Kunststoffindustrie: Der Anteil aus der EU importierter Vorleistungen in der inländischen Endnachfrage der Türkei liegt hier bei 58,4 %, 52,0 % bzw. 48,5 %. China machte 2020 mit 12,9 % den zweitgrößten Anteil an der rückwärtsgerichteten Integration der Türkei in globale Wertschöpfungsketten aus. China ist in zwei Branchen der wichtigste Herkunftspartner ausländischer Vorleistungen für die Türkei: In der Elektronik- und Elektrogeräteindustrie stammen 38,1 % der Vorleistungen aus China, in der Textilindustrie 32,3 %. Zum Vergleich: Die entsprechenden EU-Anteile liegen bei 26,9 % bzw. 17,5 %.

Abbildung 22 / Anteile ausländischer Wertschöpfung nach Herkunftsländern und Sektoren in der inländischen Endnachfrage der Türkei (2020)



Quelle: OECD-TiVa

Deutschland trägt mit 9,6 % am meisten zur in türkische Endprodukte eingebetteten EU-Wertschöpfung bei, gefolgt von Italien (4,6 %) und Frankreich (3,8 %) (siehe Abbildung A 2). Der Beitrag der meisten anderen EU-Länder fällt deutlich geringer aus, wobei Österreich 0,9 % erreicht. Die österreichische Wertschöpfung in türkischen Endprodukten konzentriert sich stark auf verarbeitende Industrien: Am höchsten fallen die Anteile in der Papier- und Holzverarbeitung (2,3 %), im Maschinenbau (1,7 %) sowie bei Metallen (1,4 %) aus. Dagegen sind die Beiträge in der Agrarwirtschaft, in Textilien und in der Mineralölverarbeitung mit jeweils 0,2 % sowie im Bergbau mit 0 % vernachlässigbar gering (siehe Abbildung A 3).

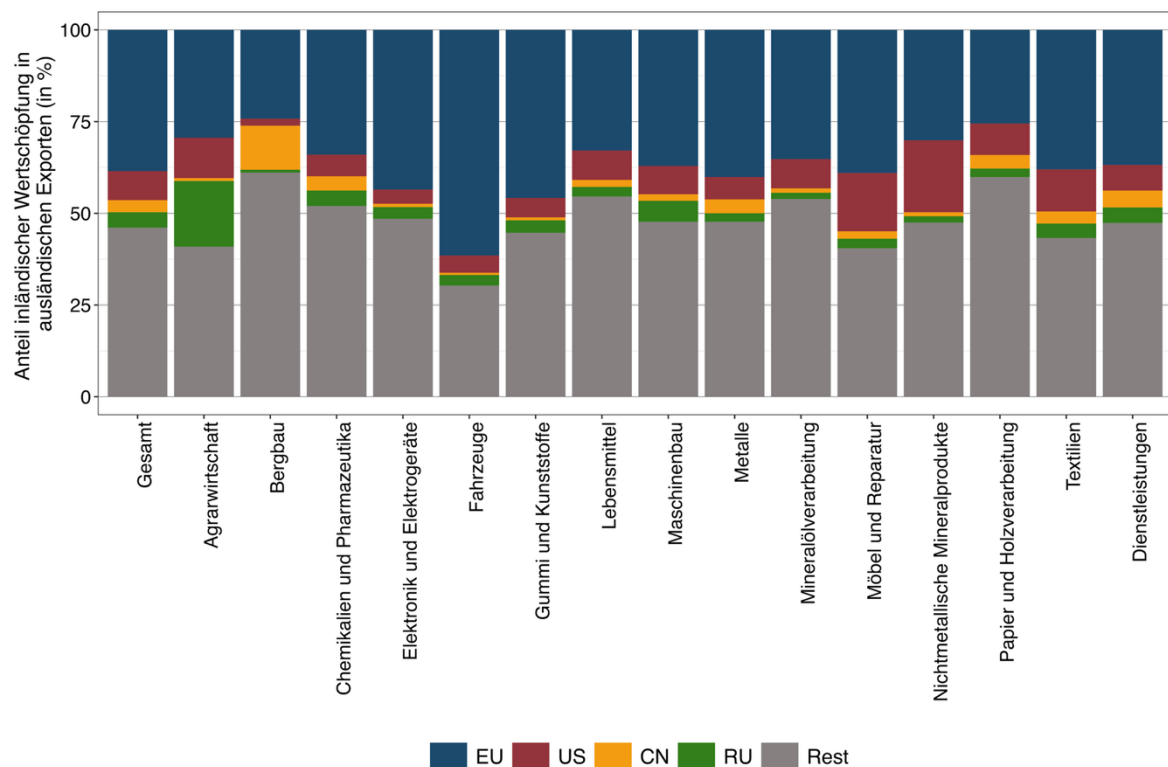
Mit Blick auf die Bruttoexporte der Türkei lag der Anteil ausländischer Wertschöpfung im Jahr 2020 bei 21,6 %³. Davon entfielen 6,7 % auf die EU, die damit klar der wichtigste Herkunftsmarkt ist, gefolgt von

³ Die Daten liegen nur für die Bruttoexporte insgesamt vor, eine Differenzierung nach Sektoren ist nicht verfügbar.

China mit 2,2 %, den Vereinigten Staaten mit 1,4 % sowie Russland mit 1,8 %. Die größten Beiträge aus der EU zur ausländischen Wertschöpfung in den Bruttoexporten der Türkei stammen von Deutschland (1,9 %), Italien (0,9 %) und Frankreich (0,8 %). Österreich trägt mit einem Anteil von 0,2 % ebenfalls zur Wertschöpfung bei.

Im Vergleich zur rückwärtsgerichteten zeigt die vorwärtsgerichtete Integration im Jahr 2020 eine noch stärkere Rolle der EU als Zielmarkt mit 38,5 %. Mit 7,9 % folgen die USA, 4,2 % entfallen auf Russland. Während China bei der rückwärtsgerichteten Integration eine bedeutende Rolle spielt, ist sein Anteil an der vorwärtsgerichteten Integration mit 3,3 % deutlich geringer (siehe Abbildung 23). Die EU ist in allen Sektoren das wichtigste Ziel für die türkische inländische Wertschöpfung. Die drei Sektoren mit den höchsten Anteilen sind Fahrzeuge (61,5 %), Gummi und Kunststoffe (45,8 %) sowie Elektronik und Elektrogeräte (43,5 %).

Abbildung 23 / Türkische inländische Wertschöpfung in den ausländischen Exporten nach Sektoren (2020)



Quelle: OECD-TiVa

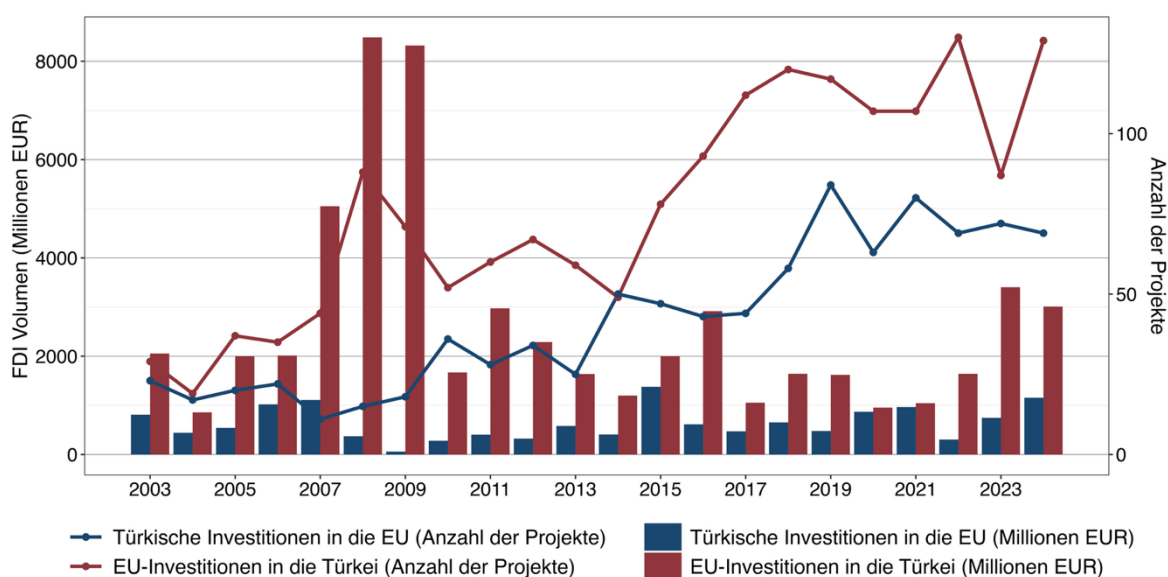
Ähnlich wie bei der rückwärtsgerichteten Integration zeigt sich auch bei der vorwärtsgerichteten eine starke Rolle der großen EU-Volkswirtschaften. Deutschland ist mit 8,7 % der wichtigste Abnehmer türkischer inländischer Wertschöpfung, gefolgt von Italien (5,2 %) und Frankreich (4,4 %) (Abbildung A 4). Österreich ist mit einem Anteil von 1,2 % ein mittelgroßer Abnehmer türkischer inländischer Wertschöpfung. Im Gegensatz zur rückwärtsgerichteten Integration, die stark von verarbeitenden Industrien geprägt ist, entfällt der größte Anteil der türkischen inländischen Wertschöpfung in Österreich auf die Agrarwirtschaft (2,3 %), gefolgt von Möbel- und

Reparaturdienstleistungen (2,0 %) sowie der Lebensmittelbranche (1,7 %) (siehe Abbildung A 5). Dies legt nahe, dass türkische Vorleistungen in Österreich vor allem in verbrauchernahen und weniger technologieintensiven Sektoren zum Einsatz kommen, im Gegensatz zur Struktur der österreichischen Exporte, die stärker industriell ausgerichtet und technologieorientiert sind.

3.3 HANDEL UND DIREKTINVESTITIONEN MIT DER TÜRKEI: PERSPEKTIVEN EUROPÄISCHER UNTERNEHMEN

Ausländische Direktinvestitionen sind ein entscheidender Faktor für das ansteigende bilaterale Handelsvolumen mit Zwischenprodukten zwischen der EU und der Türkei und tragen zugleich zur zunehmenden technologischen Komplexität sowie zum höheren Mehrwert der Exporte im Zusammenhang mit der ZU bei. Die Ausländische Direktinvestitionen-Ströme aus der EU in die Türkei stiegen bis zur globalen Finanzkrise (siehe Abbildung 24). Ab 2014 nahm die Zahl der angekündigten Projekte deutlich zu. Ähnlich erhöhten sich auch die türkischen Investitionsströme in die EU seit 2013 signifikant. Im Hinblick auf das Kapitalvolumen der Investitionen wurden die Rekordwerte der EU-Investitionen in die Türkei seit 2009 nicht mehr erreicht. Dennoch ist seit 2022 ein signifikanter Anstieg des Kapitalvolumens zu beobachten.

Abbildung 24 / Ausländische Direktinvestitionen zwischen der Türkei und der EU

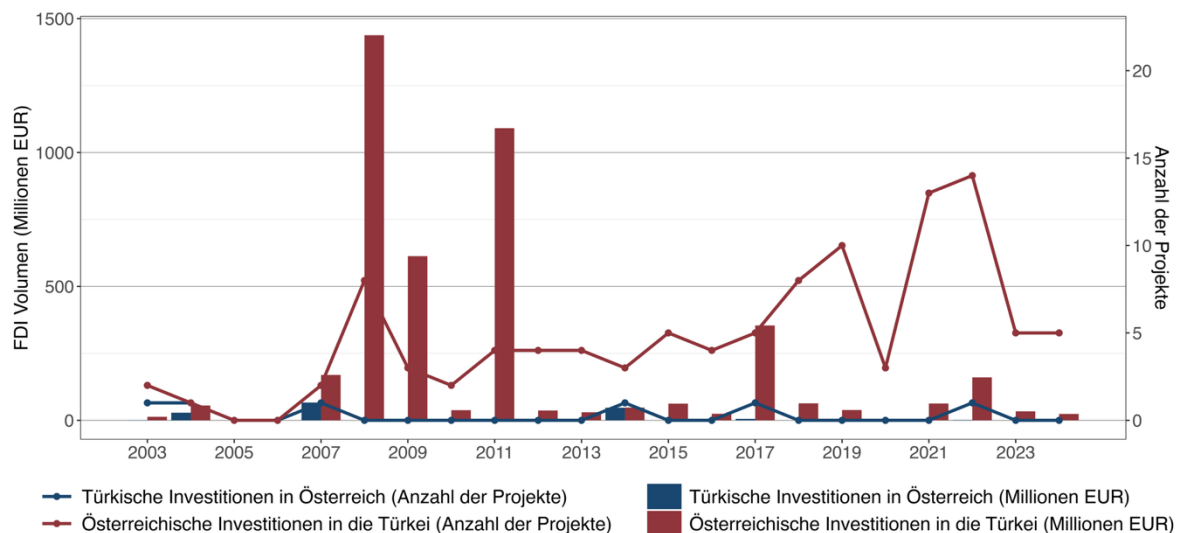


Quelle: fDi Markets

Ähnlich verhält es sich mit den österreichischen Investitionen in die Türkei, die seit der Eurokrise ebenfalls nicht mehr das Rekordniveau in Bezug auf Kapitalflüsse erreicht haben (siehe Abbildung 25). Allerdings verzeichnete Österreich, wie die EU, im Bereich der angekündigten ausländischen Direktinvestitionsprojekte in der Türkei in den Jahren 2021 und 2022 einen Rekordwert. Im Zuge der Aufhebung der COVID-19-Maßnahmen und der raschen Erholung der Binnennachfrage wurde die Türkei zunächst wieder zu einem attraktiven Ziel für Ausländische Direktinvestitionen. Nach dem Beginn der russischen Invasion in der Ukraine gewann das Land zusätzlich an Bedeutung für europäische Investierende als Nearshoring-Standort. Diese Dynamik ist jedoch nicht einzigartig für die Türkei,

sondern lässt sich auch in anderen Ländern der unmittelbaren Nachbarschaft beobachten. Während in den Westbalkanstaaten und der Türkei die Zahl der Ankündigungen ausländischer Direktinvestitionsprojekte gestiegen ist, verzeichnete EU-CEE (Central and Eastern Europe - Mittel- und Osteuropa) einen Rückgang. Dies deutet darauf hin, dass Südosteuropa als Nearshoring-Standort an Attraktivität gewinnt, während EU-CEE im Vergleich zu dynamischeren und kostengünstigeren Ländern der Region, darunter auch die Türkei, an Wettbewerbsfähigkeit verliert (Bykova et al., 2023). Dieser Aufschwung erwies sich jedoch als nur von kurzer Dauer: Die zunehmende makroökonomische Instabilität des Landes und die rasant steigende Inflation dämpften das Investitionsklima. Auch die wirtschaftspolitische Wende im Sommer 2023, insbesondere die Rückkehr zu einer straffen Geldpolitik, bremste sowohl die Investitionen als auch die Binnennachfrage spürbar.

Abbildung 25 / Ausländische Direktinvestitionen zwischen der Türkei und Österreich



Quelle: fDi Markets

Die Wirtschaftskammer Österreich (WKO) führte von 2021 bis 2024 jährlich eine Umfrage unter österreichischen Unternehmen mit Niederlassungen in der Türkei durch. Die Unternehmen sind überwiegend als Vertriebsniederlassungen (38–46 %) oder Produktionsstandorte (19–37 %) tätig, zudem erbringen bis zu 33 % Dienstleistungen vor Ort. Ein großer Teil der Niederlassungen erwirtschaftet Umsätze von über 20 Millionen Euro. Die Standortwahl basiert vor allem auf der geostrategischen Lage, günstigen Produktionskosten und dem Potenzial des türkischen Binnenmarktes.

In den vergangenen drei Jahren haben die österreichischen Unternehmen in der Türkei eine zunehmend schwierige wirtschaftliche Lage wahrgenommen. Die Einschätzungen zum allgemeinen Wirtschaftsklima haben sich deutlich verschlechtert: Während 2022 noch 28 % der Befragten eine Verbesserung sahen, sank dieser Anteil bis 2024 auf nur noch 10 %. Gleichzeitig ist der Anteil jener, die eine Verschlechterung berichten, auf 67 % angestiegen. Diese Entwicklung spiegelt sich auch in den operativen Geschäftszahlen wider: Der Anteil der Unternehmen mit steigenden Umsätzen sank von 72 % im Jahr 2022 auf nur noch 35 % im Jahr 2024, während sich der Anteil der Umsatzeinbußen nahezu vervierfachte. Auch die Auftragslage verschlechterte sich deutlich, mit einem Rückgang der positiven Einschätzungen von 62 auf 27 % und einem Anstieg der negativen Einschätzungen auf über

50 %. Ebenso ist die Kapazitätsauslastung zurückgegangen. Beschäftigung und Investitionen zeigen zunehmende Unsicherheit, wobei für 2024 die Mehrheit der Unternehmen mit stagnierenden oder rückläufigen Werten rechnet.

Für die kommenden zwölf Monate, d. h. für das Jahr 2025, bleibt die Stimmung der Unternehmen verhalten. Nur 21 % rechnen mit einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage, während 33 % eine weitere Verschlechterung erwarten. Diese Einschätzung entspricht in etwa den Ergebnissen aus den Vorjahren, in denen 25 % (im Jahr 2022) und 24 % (im Jahr 2023) Verbesserungen erwarteten, während die Erwartungen für Verschlechterungen bei 31 beziehungsweise 39 % lagen.

In den letzten zwei Jahren gelten der Systemwettbewerb der Weltmächte und die Gefahr einer Ost-West-Entkopplung als die größten geopolitischen Risiken. Zwar nehmen Sorgen rund um den Russland-Ukraine-Krieg und Wirtschaftssanktionen etwas ab, sie bleiben aber bedeutend. Für 2024 rücken hingegen Handelskonflikte und Protektionismus stärker in den Fokus, während die Verlangsamung der Globalisierung und kürzere Wertschöpfungsketten zunehmend als Belastung wahrgenommen werden.

Die Rahmenbedingungen für Geschäfte in der Türkei werden weiterhin als schwierig eingeschätzt. Nur etwa ein Viertel der Befragten bewertet die politische Stabilität positiv, während ein großer Anteil die Lage kritisch sieht. Die Berechenbarkeit der Wirtschaftspolitik gilt zwar insgesamt als gering, der Anteil positiver Bewertungen im Jahr 2024 ist jedoch von 6 auf 19 % gestiegen. Rechtssicherheit, Bürokratieabbau, öffentliches Ausschreibungswesen sowie Steuer- und Abgabenbelastungen werden überwiegend als unzureichend empfunden. Im Vergleich dazu schneiden Infrastruktur und Digitalisierung etwas besser ab: Bis zu 73 % bewerten die Digitalisierung als gut und auch die Infrastruktur wird überwiegend als zufriedenstellend eingeschätzt.

Für eine noch detailliertere Analyse der Herausforderungen für Unternehmen im EU-Außenhandel, insbesondere mit der Türkei, nutzen wir Firmendaten des World Bank Enterprise Survey. Diese Befragungen erfassen Unternehmen aus über 160 Ländern und bieten Einblicke in das Geschäftsumfeld sowie vergleichbare Daten über Länder und Zeiträume. Für unsere Analyse berücksichtigten wir Firmen in Österreich (Befragung 2021) sowie der Türkei (Befragungen 2008, 2013 und 2019). In Ergänzung dazu verwendeten wir Daten aus Portugal, Griechenland und Bulgarien für 2023, die eine detaillierte Aufschlüsselung der Export- und Importziele enthalten. Solche Detailinformationen liegen für Österreich und die Türkei leider nicht vor.

Die Teilnahme am Außenhandel in der Türkei, sowohl am Import als auch am Export, ist eng mit der Unternehmensgröße verbunden. Exportierende Unternehmen sind im Durchschnitt etwa doppelt so groß wie Nichtexportfirmen, ein ähnliches Muster zeigt sich auch bei den Importierenden. Zollbedingte Verzögerungen sind weitverbreitet, insbesondere an den Grenzkontrollen. Die mittlere Zollabfertigungszeit beträgt im Durchschnitt 4,8 Tage für Exporte und 7,6 Tage für Importe. Etwas mehr als die Hälfte der befragten Unternehmen in der Türkei (51,2 %) empfinden Zoll- und Handelsvorschriften als Hindernis für ihre Geschäftstätigkeit. Das Problem zeigt sich besonders auf der Importseite und betrifft vor allem kleine Importunternehmen. Diese berichten mit 79 % deutlich häufiger von Hindernissen, wobei über 30 % größere oder sehr große Schwierigkeiten angeben.

Unternehmen in Österreich, die exportieren, sind im Durchschnitt etwa dreimal so groß wie Nichtexportierende. Beim Import fällt der Größenvorteil weniger deutlich aus: Importierende sind

durchschnittlich geringfügig kleiner als Nichtimportierende. Die durchschnittliche Zollabfertigungszeit beträgt bei Exporten etwa 2,3 Tage und bei Importen rund 2,6 Tage, damit liegen die Zeiten deutlich unter denen türkischer Unternehmen. Auch die Wahrnehmung von Zoll- und Handelsvorschriften als Hindernis ist bei österreichischen Firmen geringer als bei türkischen. So geben nur rund 30 % der Exportunternehmen an, Zollvorschriften als Hindernis zu empfinden. Bei Importierenden berichten etwa 25 % von Schwierigkeiten. Größere Unternehmen erleben auf beiden Seiten, beim Export wie beim Import, seltener größere Probleme als kleine oder mittelgroße Firmen.

Die Umfragen in Portugal, Griechenland und Bulgarien bieten umfassendere Einblicke in Handelsziele sowie die damit verbundenen Kosten. Dort sind exportierende und importierende Unternehmen tendenziell größer als solche ohne Handelsaktivitäten. Besonders bemerkenswert ist, dass Firmen, die die Türkei als Hauptziel ihres Exports oder Imports angeben, im Durchschnitt etwa doppelt so groß sind wie andere international aktive Unternehmen. Die Ergebnisse zeigen zudem, dass der Handel mit der Türkei mit einer erhöhten Wahrnehmung zollbezogener Hindernisse verbunden ist, insbesondere bei Exportierenden und Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe.

Unter den Exportunternehmen, die nicht mit der Türkei handeln, geben etwa 50 % an, Zollhindernisse zu erleben, während die übrigen keine Probleme melden. Demgegenüber berichten bei Exportierenden mit der Türkei als Hauptziel rund 78 % von unterschiedlich starken Zollhindernissen, lediglich 22 % bleiben davon unberührt. Exporte in die Türkei dauern bei der Zollabwicklung im Durchschnitt länger (etwa 4 Tage) als Importe aus der Türkei (ca. 2,2 Tage). Die Importkosten (durchschnittlich 5 % des Importwerts) sind jedoch höher als die Exportkosten (durchschnittlich 4,2 % des Exportwerts). Verglichen mit Firmen, die andere Nicht-EU-Länder als Hauptziel für Exporte oder Hauptquelle für Importe haben, sind sowohl Kosten als auch Verzögerungen im Handel mit der Türkei leicht niedriger. Dies deutet darauf hin, dass trotz der wahrgenommenen Hindernisse die Handelsprozesse mit der Türkei vergleichsweise reibungslos ablaufen. Probleme bestehen jedoch weiterhin und betreffen insbesondere Exportierende, die in die Türkei liefern, vor allem im verarbeitenden Gewerbe, stärker als aus der Türkei Importierende.

3.4 TECHNISCHE HERAUSFORDERUNGEN UND ASYMMETRIEN

3.4.1 Asymmetrische Struktur

Ein zentrales Problem der ZU ergibt sich aus ihrer asymmetrischen Struktur. Das bestehende Abkommen gewährleistet den freien Verkehr von Industriegütern zwischen der EU und der Türkei. Die Türkei ist verpflichtet, den gemeinsamen Außenzolltarif der EU anzuwenden, der auch von allen anderen Mitgliedstaaten der ZU für Waren aus Ländern außerhalb dieser Gebiete genutzt wird. Dies macht die Anwendung von „Rules of Origin“⁴ überflüssig.

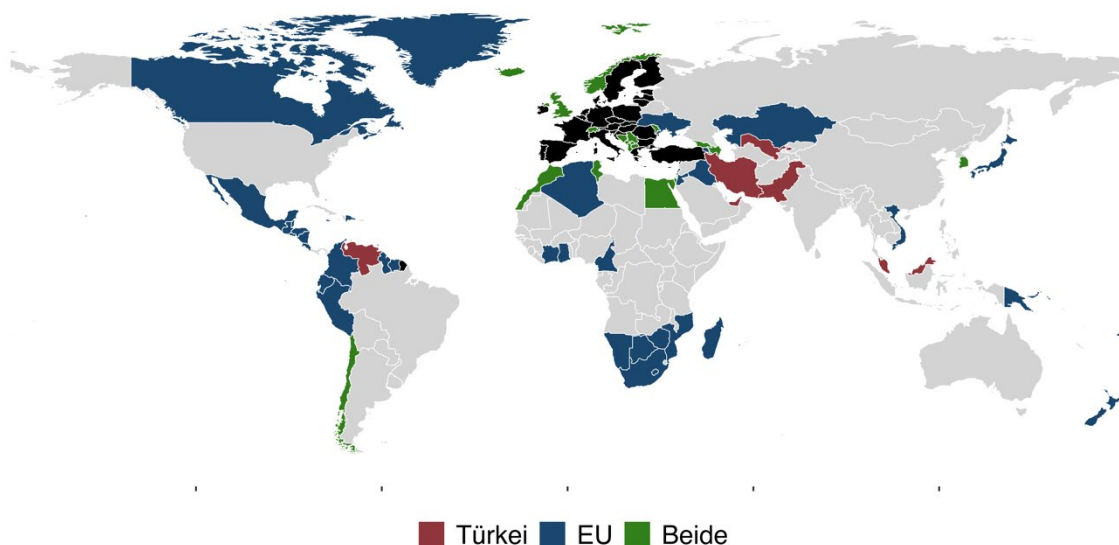
Die Freihandelsabkommen der EU mit Drittstaaten gelten jedoch nicht automatisch für die Türkei. Stand März 2025 hat die EU Handelsabkommen mit 77 Ländern, aber die Türkei hat mit 53 von diesen keine Abkommen (siehe Abbildung 26). Das heißt, türkische Exportierende können in diese Länder nicht zu den gleichen guten Konditionen wie europäische Firmen liefern. Dieses Ungleichgewicht wird sich

⁴ „Rules of Origin“ sind ein komplexes Regelwerk, das dazu dient, das Land zu bestimmen, in dem ein Produkt hergestellt oder von dem es bezogen wurde. Diese Regeln stellen sicher, dass die Zollbehörden die korrekten, niedrigeren Zölle anwenden, sodass Unternehmen in Ländern mit FHA von reduzierten Zöllen profitieren können.

vor aussichtlich weiter verstärken, wenn neu ausgehandelte Abkommen, wie das mit Mercosur, ratifiziert werden. Daher haben Länder wie Mexiko und Südafrika, die mit der EU FHAs haben, keinen Anreiz, ein separates FHA mit der Türkei zu verhandeln, da die ZU ihnen bereits über die EU einen tariffreien Zugang zum türkischen Markt gewährt. Diese Asymmetrie setzt die türkischen Hersteller:innen einem externen Wettbewerb aus, ohne ihnen einen gleichwertigen Zugang zu den Märkten von Drittstaaten zu ermöglichen.

Die Türkei verfügt nur mit einer Handvoll Länder, darunter Iran, Malaysia, Pakistan, die Vereinigten Arabischen Emirate, Usbekistan und Venezuela, über Freihandels- oder Transitabkommen, mit denen die EU selbst kein entsprechendes Abkommen unterhält. Eine Analyse des ausländischen Wertschöpfungsanteils an den türkischen Bruttoexporten vor und nach dem Abschluss dieser Abkommen zeigt jedoch keine signifikanten Veränderungen, was darauf hindeutet, dass diese Abkommen nicht zu nennenswerten indirekten Exporten dieser Länder über die Türkei in die EU geführt haben.

Abbildung 26 / Die FHAs der EU und der Türkei (März 2025)



Quelle: Europäische Kommission und Ministerium für Handel der Republik Türkei

Darüber hinaus wendet die Türkei unterschiedliche Zölle auf bestimmte Produkte nichteuropäischer Herkunft an, die frei innerhalb der ZU zirkulieren. Tabelle A 2 im Appendix zeigt diese Unterschiede: Im Durchschnitt erhebt die Türkei höhere Zölle als die EU.

3.4.2 Der enge Umfang

Seit der Einführung der ZU wurden die Zölle auf verarbeitete Waren erheblich reduziert. Unverarbeitete landwirtschaftliche Produkte hingegen sind nach wie vor nicht in die ZU zwischen der EU und der Türkei aufgenommen. Wie Tabelle 2 zeigt, galten im Jahr 2022 nur für die Herstellung von Nahrungsmitteln, Fischerei sowie landwirtschaftliche Produkte noch signifikante Zollsätze im Handel zwischen Österreich

bzw. der EU und der Türkei. Anhand der Tabelle 2 ist auch erkennbar, dass die Türkei auf diese Sektoren deutlich höhere Zölle gegenüber Österreich und der EU erhebt als umgekehrt.

Tabelle 2 / Durchschnittliche Zolltarife im Jahr 2022

Sektoren	Türkische Exporte nach Österreich	Österreichische Exporte in die Türkei
Herstellung von Nahrungsmitteln	8,9 %	49,2 %
Fischerei	3,8 %	34,5 %
Landwirtschaft, Jagd, Forstwirtschaft	3,1 %	26,1 %
Herstellung von Holz und Holzprodukten	1,4 %	4,6 %
Herstellung nichtmetallischer Mineralprodukte	0,6 %	2,1 %
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	0,6 %	1,6 %
Herstellung von Textilien, Bekleidung und Lederwaren	0,4 %	1,6 %
Herstellung von Papier und Papiererzeugnissen	0,0 %	1,2 %
Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten	0,3 %	1,0 %
Versorgungsunternehmen	0,4 %	0,9 %
Herstellung von Fertigwaren aus Metall	0,1 %	0,7 %
Herstellung von Möbeln; andere Herstellung	0,1 %	0,7 %
Herstellung von Chemikalien	0,5 %	0,5 %
Herstellung elektrischer Geräte	0,1 %	0,5 %
Herstellung pharmazeutischer Erzeugnisse	0,3 %	0,3 %
Herstellung von Maschinen und Ausstattungen	0,1 %	0,3 %
Gewinnung von Steinen und Erden	0,0 %	0,3 %
Herstellung von Koks und Erdöl	0,1 %	0,2 %
Herstellung von Grundstoffen aus Metall	0,1 %	0,2 %
Herstellung sonstiger Verkehrsmittel	0,1 %	0,2 %
Herstellung von Kraftfahrzeugen	0,1 %	0,1 %

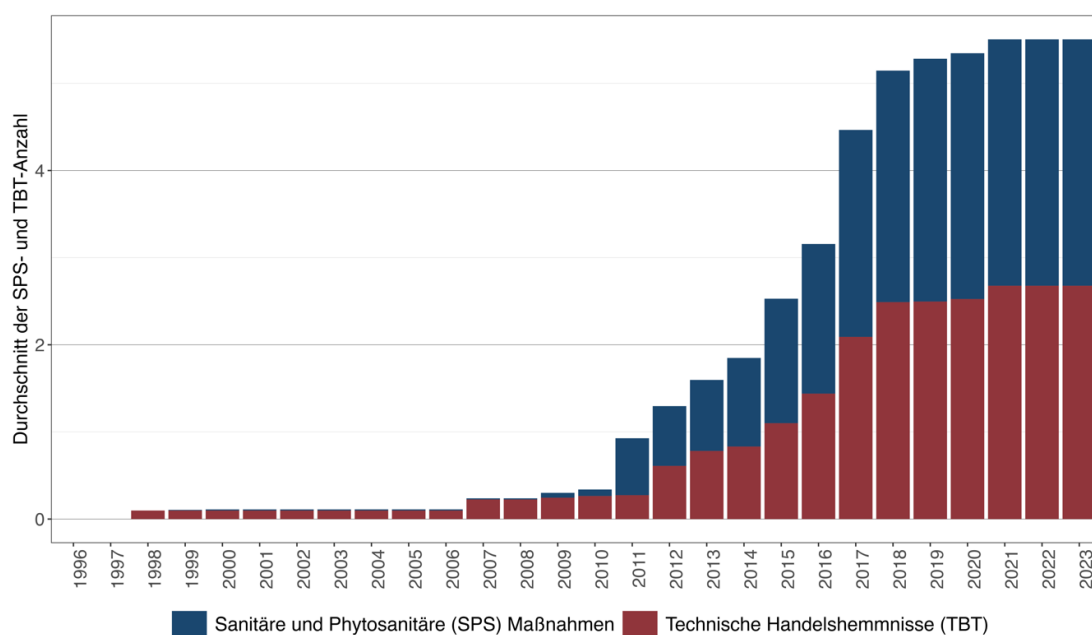
Quelle: WTO IDB und UNCTAD WITS

Neben den regulären Zöllen erhebt die Türkei hohe Sonderverbrauchs- und Luxussteuern (ÖTV) auf importierte Waren, insbesondere auf Produkte wie Alkohol, Tabak, Lebensmittel und Luxusgüter, z. B. Mobiltelefone, Haushaltsgeräte und Textilien. Gemäß Beschluss Nr. 1/95 zur Besteuerung gibt es keine Pflicht zur Harmonisierung bei direkten Steuern (Artikel 49). Bei indirekten Steuern (Artikel 50) wird jedoch festgelegt, dass keine benachteiligende Besteuerung auf Produkte der anderen Partei angewendet werden darf. Insbesondere dürfen auf importierte Produkte keine höheren Steuersätze als auf ähnliche heimische Waren erhoben werden. Die Europäische Kommission (Europäische Kommission, 2024) hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Türkei bei Verbrauchsteuern, insbesondere auf Tabak und Alkohol, nicht vollständig den EU-Vorgaben entspricht und diskriminierende Praktiken anwendet.

Darüber hinaus wird der Handel durch zahlreiche nichttarifäre Handelshemmnisse (NTBs) erschwert, was für beide Handelsrichtungen gilt, wie Abbildung 27 und Abbildung 28 veranschaulichen. Die Hauptfunktion der ZU besteht darin, Zölle auf Waren zu beseitigen, doch sie trägt wenig dazu bei, NTBs zu verringern oder abzuschaffen. Diese umfassen eine Reihe von Maßnahmen, einschließlich traditioneller handelspolitischer Instrumente wie Quoten oder Preiskontrollen. Zudem beinhalten sie auch technische Regulierungsmaßnahmen wie sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (SPS) sowie technische Handelshemmnisse (TBT), die wichtige nicht handelsbezogene Ziele verfolgen. Eine Bestandsaufnahme der NTBs, die sowohl von der Türkei gegenüber Österreich als auch von Österreich

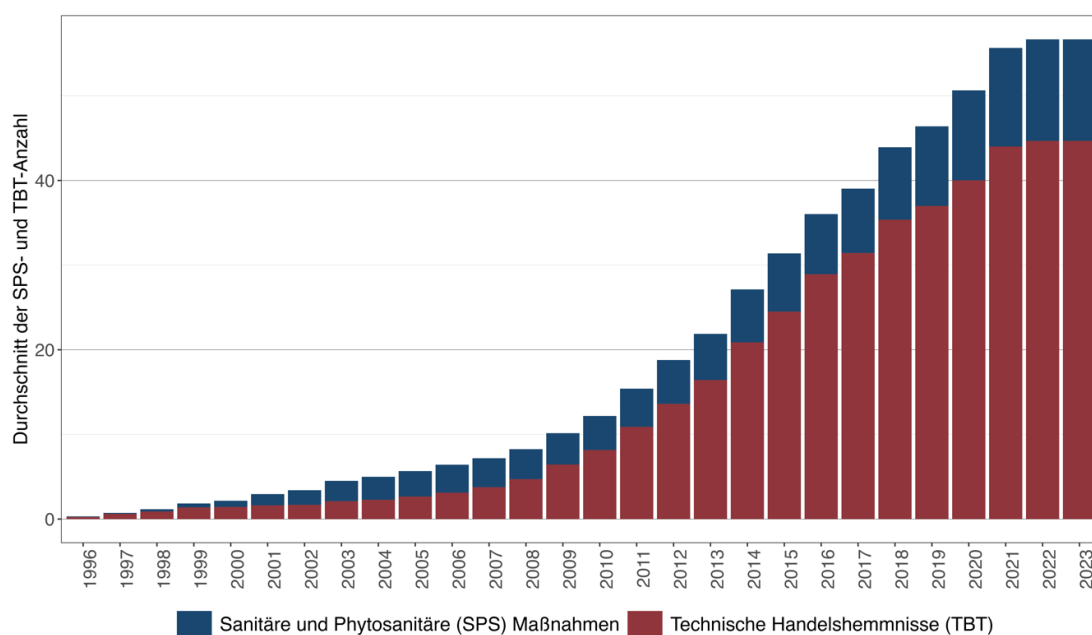
gegenüber der Türkei im Laufe der Jahre aufgebaut wurden, zeigt jedoch, dass die Zahl der nichttarifären Maßnahmen gegenüber türkischen Exporten in die EU deutlich höher ist als umgekehrt.

Abbildung 27 / Bestandsaufnahme: nichttarifäre Maßnahmen für Exporte aus Österreich in die Türkei



Quelle: WTO I-TIP

Abbildung 28 / Bestandsaufnahme: nichttarifäre Maßnahmen für Exporte aus der Türkei nach Österreich



Quelle: WTO I-TIP

3.4.3 Transportprobleme

Die ZU beseitigt Zölle auf Waren, trägt jedoch wenig dazu bei, NTBs, besonders im Transport, abzubauen. Diese Problematik betrifft in erster Linie die Türkei: Türkische Lkw sind oft von administrativen Hürden und Kontingentbeschränkungen bei Transportgenehmigungen betroffen. Da die EU die Freizügigkeit für türkische Staatsbürger:innen nicht gewährt, bleiben türkische Transportunternehmen weiterhin in ihrer Einreise und Mobilität innerhalb der EU eingeschränkt.

Ülengin et al. (2015) zeigen für den Zeitraum 2005–2012, dass sich die Quotenregelungen signifikant negativ auf den türkischen Straßengüterverkehr und den Warenaustausch mit EU-Ländern auswirken: Allein im untersuchten Zeitraum belief sich der geschätzte türkische Exportverlust auf 10,6 Mrd. US-Dollar im gesamten Straßengüterverkehr. Besonders hohe geschätzte Exportverluste ergaben sich in Spanien (3,5 Mrd. US-Dollar), Italien (0,63 Mrd. US-Dollar) und Deutschland (0,45 Mrd. US-Dollar). Auch für Österreich wurde ein Verlust von rund 293 Mio. US-Dollar berechnet.

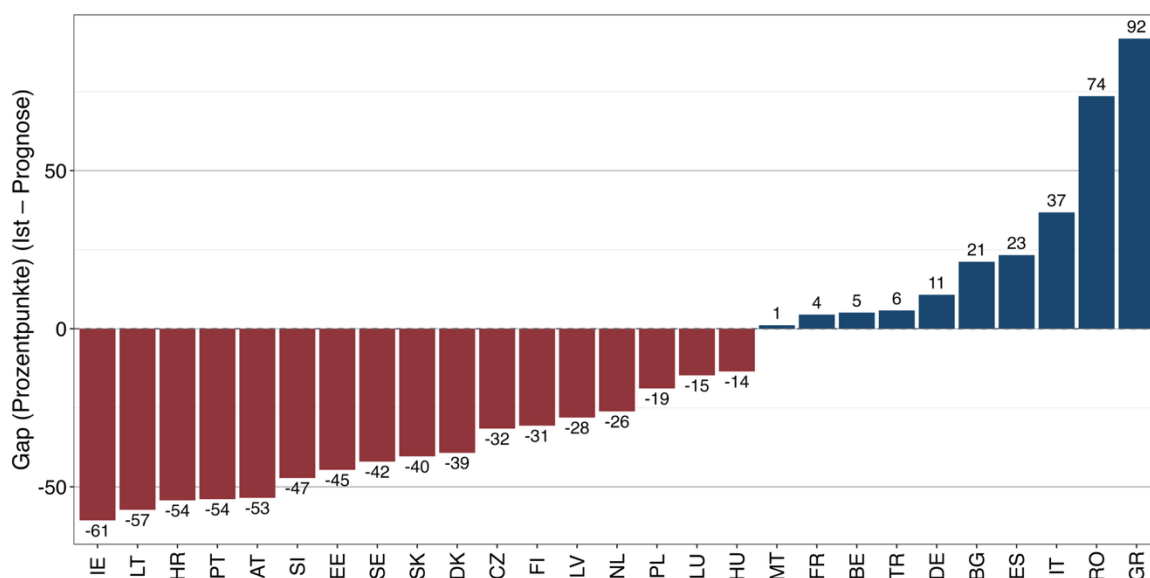
3.4.4 Ungenutzte Potenziale und Wachstumschancen

In diesem Abschnitt erfolgt eine Analyse des ungenutzten Exportpotenzials der EU-Mitgliedstaaten in die Türkei anhand des in der Handelsliteratur populären Gravitationsmodells. Das Modell erklärt die Exporte durch Wirtschaftsgröße (BIP, Population), bilaterale Faktoren wie Entfernung, gemeinsame Sprache, koloniale Verbindungen, bilaterale Handelsabkommen, wirtschaftliche Entwicklungsunterschiede, Zölle sowie technische Handelshemmnisse (TBTs und SPSs). Die Schätzung erfolgt mit der Poisson-Pseudo-Maximum-Likelihood-Methode (PPML), um Null-Handelsflüsse und Heteroskedastizität zu berücksichtigen (Silva und Tenreyro, 2006; Mulabdic und Yasar, 2021). Die im Modell verwendeten Daten umfassen detaillierte Warenhandels- und Gravitationsdaten (einschließlich Zöllen und NTBs) für den Zeitraum 2012–2018 zwischen 175 Ländern und stammen aus UN COMTRADE (United Nations Commodity Trade Statistics Database), CEPII (Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales), UNCTAD (UN Trade and Development) und WTO I-TIP (World Trade Organization - Integrated Trade Intelligence Portal). Zunächst ermitteln wir das ungenutzte Exportpotenzial der EU-Länder, indem wir tatsächliche Handelsströme mit den prognostizierten Exportwerten auf aggregierter Ebene sowie auf HS-2-stelliger Produktebene vergleichen. Anschließend analysieren wir für Österreich die Auswirkungen der EU-Türkei-ZU anhand eines kontrafaktischen Szenarios, in dem die türkischen und österreichischen Zölle durch die Sätze vergleichbarer Länder ohne Freihandelsabkommen mit der EU bzw. der Türkei ersetzt werden. Mit dieser Annahme können wir analysieren, wie die Handelsverflechtungen zwischen der EU und der Türkei aussehen würden, wären nicht die vorteilhaften Zölle der ZU, sondern Zölle in Kraft, die für ein Land ohne Handelsabkommen gelten würden. Der Vergleich der prognostizierten Exporte im Basis- und im kontrafaktischen Szenario mit den tatsächlichen Handelswerten ermöglicht es, das durch die ZU geschaffene zusätzliche Exportpotenzial Österreichs gegenüber der Türkei zu quantifizieren.

Die Schätzergebnisse belegen den positiven Einfluss der ZU auf den bilateralen Handel zwischen der EU und der Türkei: Die ZU ist laut Modell mit durchschnittlich rund 75 % höheren Exporten verbunden. Zölle wirken hingegen dämpfend: Ein zusätzlicher Prozentpunkt an tarifären Handelshemmnissen senkt die Exporte im Schnitt um 1,8 %. Auch NTBs wie SPS- und TBT-Maßnahmen beeinflussen die Exporte deutlich negativ: Ein zusätzlicher regulatorischer Eingriff verringert das Handelsvolumen im Schnitt um rund 0,8 % (SPS) bzw. 2,1 % (TBT). Die aggregierten Ergebnisse zeigen erhebliche Unterschiede im

Ausmaß des ungenutzten Exportpotenzials zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Abbildung 29 stellt die durchschnittliche Abweichung zwischen tatsächlichen und modellbasiert prognostizierten Exporten in die Türkei im Zeitraum 2012–2018 dar. Nachbarländer wie Griechenland, Rumänien und Bulgarien exportierten deutlich mehr als vom Modell erwartet. Auch in Deutschland, Italien, Spanien und Frankreich, den größten Handelspartnern der Türkei, lagen die tatsächlichen Exporte trotz sinkender Handelsanteile über die Jahre (mit Ausnahme Spaniens) über dem prognostizierten Niveau. Demgegenüber blieb das Exportvolumen vieler anderer EU-Staaten zum Teil deutlich hinter dem geschätzten Potenzial zurück. Besonders ausgeprägt waren die Exportlücken auch in Irland und Litauen. Für Österreich ergibt sich eine durchschnittliche Abweichung von -53 Prozentpunkten, was auf ein erhebliches ungenutztes Exportpotenzial im bilateralen Handel mit der Türkei hinweist. Im Gegensatz dazu exportiert die Türkei 6 Prozentpunkte mehr in die EU als ihr Potenzial, was zeigt, dass sie ihr Exportpotenzial sogar übertrifft.

Abbildung 29 / Durchschnittliche Exportlücke der EU-Mitgliedstaaten gegenüber der Türkei und Türkei gegenüber der EU (2012–2018)

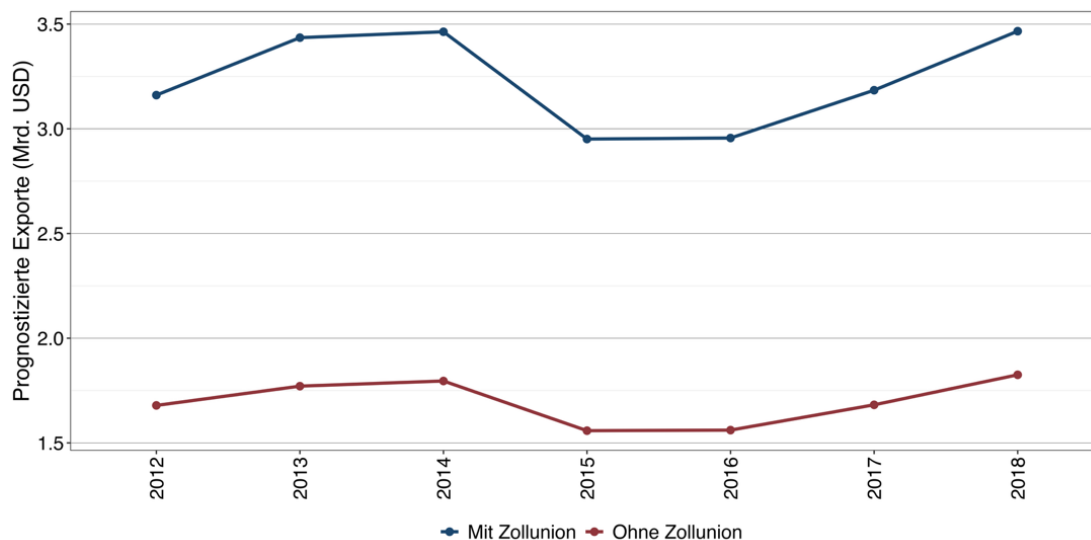


Hinweis: Zypern wurde aufgrund des türkischen Verbots des direkten Handels mit der Republik Zypern ausgelassen. Die Exportlücke für die Türkei verdeutlicht das Ausmaß der gesamten Exporte in die EU.

Quelle: Eigene Berechnungen

Die ökonometrische Analyse zeigt das erhebliche ungenutzte Exportpotenzial Österreichs gegenüber der Türkei, das durch die EU-Türkei-ZU geschaffen wird. Die tatsächlichen Exporte lagen von 2012 bis 2018 bei rund 1,5 Milliarden USD jährlich. Das Basismodell mit den vergleichsweise niedrigen Zolltarifen prognostiziert deutlich höhere Exporte von etwa 3,2 Milliarden USD (einer Exportlücke von rund -53 % – siehe Abbildung 30). Im kontrafaktischen Szenario, in dem die Zollsätze vergleichbarer Länder ohne Freihandelsabkommen ersetzt werden, sinken die prognostizierten Exporte auf etwa 1,7 Milliarden USD. Die Exportlücke fällt hier erwartungsgemäß mit rund 11 % deutlich geringer aus. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass die ZU das Exportpotenzial Österreichs um etwa 1,75 Milliarden USD jährlich steigert.

Abbildung 30 / Prognostizierte Exporte Österreichs in die Türkei im Basis- und kontrafaktischen Szenario, 2012–2018



Quelle: Eigene Berechnungen

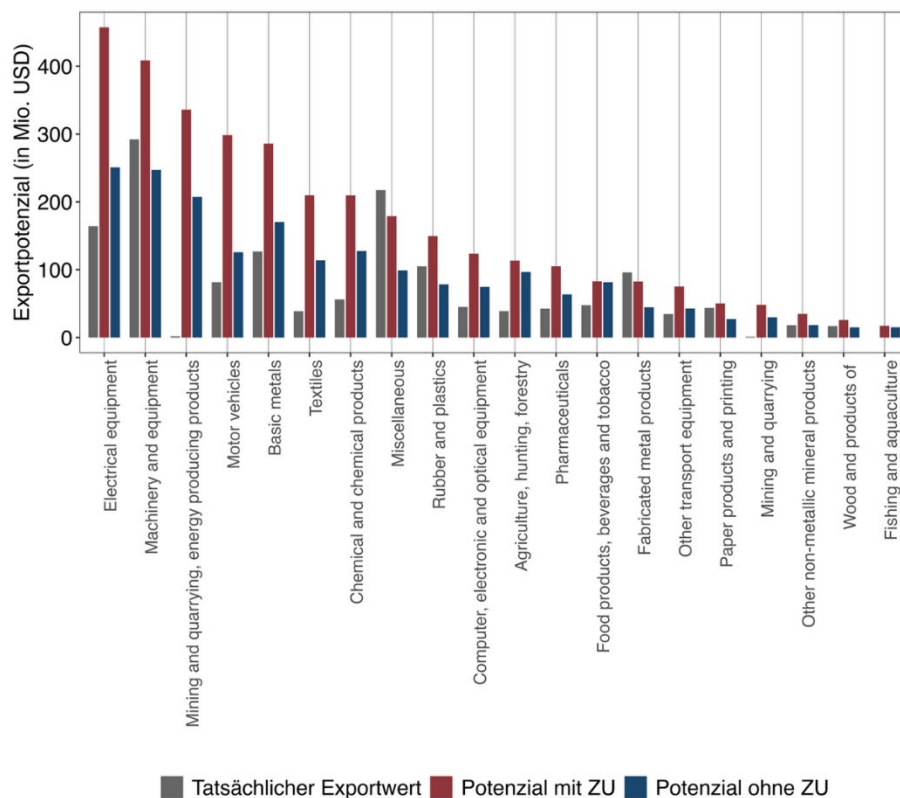
Wenn wir unser Modell auf sektoraler Ebene (OECD-TiVA-Inter-Country Input-Output-Sektoren, ICIO) und Produktebene (HS-2-Steller) anwenden, zeigt sich im EU-Durchschnitt, dass vor allem in technologieintensiven Branchen ein erhebliches ungenutztes Exportpotenzial besteht. So beträgt die Exportlücke im Elektrotechniksektor -53 %, im Maschinenbau -16 % und bei chemischen Erzeugnissen -12 %. Wie zu erwarten, weisen auch landwirtschaftliche Erzeugnisse eine besonders große Exportlücke im Handel mit der Türkei auf: Bei Gemüse liegt die Abweichung bei -76 %, bei Obst sogar bei -81 %. Demgegenüber gibt es aber auch Sektoren, in denen die tatsächlichen Exporte die modellbasierten Erwartungen deutlich übertreffen – etwa die Holzverarbeitung mit einem Plus von 59 % und die Metallverarbeitung mit einem Plus von 68 %, insbesondere bei Blei, Eisen, Stahl und Zink (HS-2-Ebene).

Werden die wichtigsten Handelspartner der Türkei betrachtet, zeigt sich bei der Metallverarbeitung ein klarer Exportvorsprung gegenüber dem Modellwert. Darüber hinaus exportieren Deutschland, Italien, Belgien und Frankreich, trotz eines durchschnittlichen Unterexports in der EU27, im Chemiesektor überdurchschnittlich viele chemische Erzeugnisse in die Türkei. Auch im Transportmittelsektor liegen die tatsächlichen Exporte aus Frankreich, Deutschland und Spanien deutlich über den prognostizierten Werten. Die Nachbarländer der Türkei zeigen ebenfalls eine positive Exportlücke im Bereich Metallverarbeitung. Darüber hinaus exportieren sie überdurchschnittlich stark Textilien, insbesondere Baumwollstoffe und Lederwaren, in die Türkei. In Bulgarien und Griechenland zählt zudem der Sektor raffinierter Mineralölzeugnisse zu den Branchen mit deutlich positiver Exportlücke.

Zwischen 2012 und 2018 hat das ZU in nahezu allen Sektoren zusätzliches Exportpotenzial für Österreichs Exporte in die Türkei geschaffen, dieses jedoch größtenteils ungenutzt bleibt (siehe Abbildung 31). Besonders deutlich wird der Effekt in den Schlüsselbranchen Elektrogeräte (207 Mio. USD, die Differenz zwischen dem Exportpotenzial Österreichs im Basisszenario und im kontrafaktischen Szenario), Kraftfahrzeuge (173 Mio. USD) sowie Maschinenbau (161 Mio. USD), in denen die tatsächlichen Exporte hinter dem durch die Zollunion eröffneten Potenzial zurückbleiben. Im

Maschinenbau konnten die Exporte zwar das kontrafaktische Szenario übertreffen, jedoch nicht das volle ZU-Potenzial ausschöpfen. Lediglich in den Sektoren Metallerzeugnisse sowie sonstige Industriegüter liegen die tatsächlichen Exporte sowohl über dem kontrafaktischen Szenario als auch über dem Basisszenario mit Zollunion, was auf eine effektive Nutzung der geschaffenen Vorteile hindeutet.

Abbildung 31 / Tatsächlicher Exportwert und Exportpotenzial Österreichs gegenüber der Türkei: Basis- vs. kontrafaktisches Szenario nach Sektoren



Quelle: Eigene Berechnungen

Im Vergleich zu Deutschland zeigt sich ein deutlich anderes Bild: In den Schlüsselbranchen Maschinenbau und Kraftfahrzeuge exportiert Deutschland in die Türkei jeweils rund 3 Mrd. USD über sein durch die Zollunion geschätztes Potenzial. Beide Sektoren sind sowohl für Österreich als auch für Deutschland die wichtigsten Exportsegmente in die Türkei. Während Deutschland sein Potenzial in diesen Bereichen sogar übertrifft, bleibt Österreich deutlich unter seinem Potenzial. Wiederum exportiert die Türkei nach Österreich im Bereich Kraftfahrzeuge ebenfalls über ihrem Exportpotenzial (rund 27 Mio. USD). Unsere Analyse mit dem kontrafaktischen Szenario modelliert ausschließlich Zollsenkungen und berücksichtigt keine nicht-tarifären Handelshemmnisse. Daher lässt sich für Österreich ableiten, dass die signifikante Exportlücke die Bedeutung nicht-tarifärer Handelshemmnisse unterstreicht und gleichzeitig auf weitere strukturelle sowie wettbewerbliche Probleme in den Schlüsselbranchen hinweist, die die Exportleistung bremsen.

Im Bereich Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Jagd (landwirtschaftliche Produkte fallen nicht unter die Zollunion) sowie bei Nahrungsmitteln hat die ZU nur sehr begrenztes zusätzliches Exportpotenzial geschaffen (17 Mio. USD in der Landwirtschaft, 1 Mio. USD bei Nahrungsmitteln, jeweils die Differenz zwischen Basis- und kontrafaktischem Szenario). Diese Güter werden aus österreichischer Sicht

insgesamt deutlich unterexportiert, sowohl im Vergleich zum Basisszenario als auch zum kontrafaktischen Szenario. Auf 6-stelliger Ebene zeigt sich das geringe Potenzial besonders klar für landwirtschaftliche Produkte: Im Basisszenario beträgt es bei Gemüse lediglich rund 550.000 USD und bei Obst etwa 856.000 USD.

3.5 SCHLUSSFOLGERUNG

Seit der Einführung der ZU im Jahr 1996 und der politischen Stabilität nach der Wirtschaftskrise 2001 ist das Handelsvolumen zwischen der Türkei und der EU deutlich gestiegen. Dennoch ist der Anteil der EU und Österreichs am türkischen Handel im Vergleich zu früheren Jahren gesunken. Nichtsdestotrotz bleibt die EU die größte Handelspartnerin für die Türkei, während diese die fünftgrößte Handelspartnerin der EU ist.

Innerhalb der EU haben die traditionellen Handelspartner der Türkei, insbesondere Westeuropa, deutlich an Anteil eingebüßt, während osteuropäische Länder ihren Anteil am Handel mit der Türkei steigern konnten. In vielen Mitgliedstaaten hat der Handelsanteil infolge der globalen Finanzkrise jedoch stark gelitten und wurde nicht wieder erreicht. Eine Ausnahme bildet Spanien: Sein Handelsanteil mit der Türkei ist über die Jahre kontinuierlich gestiegen. Dies spiegelt sich auch in Spaniens gezieltem wirtschaftlichem Engagement und dem politischen Einsatz für eine stärkere EU-Türkei-Annäherung wider.

Der Großteil des Handels zwischen der EU und der Türkei entfällt auf Industriegüter wie Maschinen, Kraftwagen, Metallerzeugnisse, Datenverarbeitungsgeräte und chemische Erzeugnisse, die unter das Regime der ZU fallen. Obwohl die Importmengen dieser Güter aus der EU zugenommen haben, ist ihr Anteil an den gesamten türkischen Importen in diesen Sektoren zurückgegangen (mit Ausnahme der Kraftwagen). Hauptursache dafür ist die zunehmende Diversifizierung der türkischen Handelspartner, insbesondere zugunsten asiatischer Länder wie China und Russland. Diese Entwicklung spiegelt sich auch in den globalen Wertschöpfungsketten wider: Obwohl die EU nach wie vor ein wichtiger Lieferant von Vorleistungen für die Türkei ist, verliert sie zunehmend an Bedeutung, vor allem gegenüber der wachsenden Konkurrenz Chinas.

Der Handel mit Dienstleistungen zwischen der EU und der Türkei ist nicht Teil der ZU und wird weiterhin durch zahlreiche regulatorische und handelspolitische Barrieren behindert. Besonders betroffen sind wachstumsstarke Bereiche wie Finanz-, Versicherungs- und digitale Dienstleistungen, die bislang nur eine untergeordnete Rolle im bilateralen Austausch spielen.

Die wirtschaftliche Lage in der Türkei hat sich für österreichische Unternehmen in den letzten Jahren deutlich verschlechtert. Die Berechenbarkeit der Wirtschaftspolitik hat sich zwar verbessert, bleibt aber insgesamt herausfordernd. Dennoch ist die Türkei aufgrund ihrer geostrategischen Lage, ihrer günstigen Produktionskosten und des Potenzials des Binnenmarktes weiterhin attraktiv für österreichische Firmen.

Die ZU war eine Übergangslösung, die ursprünglich als Schritt hin zu einer Vollmitgliedschaft der Türkei in der EU konzipiert wurde. Mit der Stagnation des EU-Beitrittsprozesses sind jedoch zunehmend Spannungen in den Handelsbeziehungen entstanden (u. a. aufgrund der asymmetrischen Struktur und des engen Umfangs der ZU, die den Handel zwischen der EU und der Türkei begrenzen). Zudem erhebt die Türkei für Produkte, die nicht unter die ZU fallen, deutlich höhere Importzölle als die EU. Neben den

regulären Zöllen werden auch hohe Sonderverbrauchs- und Luxussteuern (ÖTV) auf importierte Waren erhoben, insbesondere auf Alkohol, Tabak, Lebensmittel und Luxusgüter, wie Mobiltelefone, Haushaltsgeräte und Textilien.

Das Gravitationsmodell zeigt, dass viele EU-Länder, darunter Österreich, ihr Exportpotenzial in die Türkei nicht voll ausschöpfen. Trotz der positiven Effekte der ZU bleiben die tatsächlichen Exporte deutlich hinter dem Potenzial zurück, vor allem wegen der begrenzten Reichweite der ZU.

4. Analyse der Szenarien

4.1 MODELLBESCHREIBUNG

Das Modell von Caliendo und Parro (2015) ist ein Ricardianisches Handelsmodell. Seine Hauptgleichung, die Handelsströme mit den Merkmalen der ex- und importierenden Länder in Beziehung setzt, ahmt eine strukturelle Gravitationsgleichung nach. Im Gegensatz zu strukturellen Gravitationsmodellen – wie in Yotov et al. (2016) sowie Grübler und Reiter (2021) beschrieben – umfasst das Modell von Caliendo und Parro jedoch Input-Output-Verknüpfungen. Dies bedeutet, dass ein Anstieg der Exporte eines bestimmten Gutes auch die Ströme seiner Zwischenprodukte erhöht, die wiederum internationale Handelsströme sein können. Als Ergebnis lassen sich mit diesem Modell speziell die Auswirkungen von Handelspolitikänderungen auf globale Wertschöpfungsketten untersuchen – eine Fähigkeit, die mit strukturellen Gravitationsmodellen nicht möglich ist. Siehe beispielsweise Mendoza et al. (2024) für eine aktuelle Anwendung des Modells auf die EU-CO₂-Grenzausgleichssteuer.

Das Modell basiert auf der länderübergreifenden Input-Output-Datenbank der OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (siehe OECD, 2023). Es umfasst 77 Länder und 45 Branchen. Diese Datenbank enthält Informationen für nahezu alle Modellvariablen, wie internationale Handelsströme, Input-Output-Koeffizienten, Anteile an der Endnachfrage und so weiter.

Darüber hinaus verwenden wir geschätzte Handelselastizitäten aus Fontagné et al. (2022) und Eppinger et al. (2023) für die warenproduzierenden Industrien, während die Elastizitäten für die Dienstleistungssektoren aus Freeman et al. (2021) entnommen werden. Diese Elastizitäten werden für den langfristigen Zeitraum berechnet, der üblicherweise als eine Periode von vier bis fünf Jahren interpretiert wird.

Schließlich werden die Handelsdaten von der WITS-Plattform (World Integrated Trade Solution) der World Bank (2023) gesammelt und in Cieslik und Ghodsi (2024) bereinigt und verwendet.

Wir nutzen Daten aus dem Jahr 2020, dem letzten Jahr, für das alle Datenquellen verfügbar sind.

4.2 SZENARIEN UND ANNAHMEN

Wir testen mehrere mögliche Szenarien und stellen sie einander gegenüber. Dabei ist zu beachten, dass jedes Szenario auf dem jeweils vorhergehenden aufbaut und alle darin erwähnten Zolländerungen enthält. Dienstleistungen unterliegen keinen Zöllen.

Wie bereits erwähnt, verwenden wir für diese Modellschätzung langfristige Elastizitäten. Es ist jedoch wichtig, zu beachten, dass dies nicht in ein Zeitintervall übersetzt wird, in dem diese Auswirkungen stattfinden würden: Mit dem Modell können wir die *reale* Wirtschaft im Jahr 2020 mit einer

hypothetischen Wirtschaft im Jahr 2020 vergleichen, in der diese kontrafaktischen Änderungen der Handelspolitik bereits wirksam sind.

4.2.1 Szenario 1: Faktische Zölle

Zunächst definieren wir ein Szenario, welches alle bereits angekündigten und kürzlich in Kraft getretenen Zölle enthält. Aufgrund der teilweise recht kurzfristig angekündigten US-Zölle und der möglicherweise fehlenden Rechtsgrundlage ebendieser, geben die hier angeführten Zölle den Stand am 30.8.2025 wieder.

- › Die EU führt die CO₂-Grenzausgleichssteuer ein (siehe Mendoza et al., 2024, für deren Evaluation).
- › Die USA erheben einen Zoll von 50 % auf Stahl- und Aluminiumprodukte⁵ und 25 % auf Automobile und Automobilteile gegenüber allen Ländern.
- › US-Präsident Donald Trump kündigt einen „universalen“ Zolltarif von 10 % für alle Länder an (die sogenannten „reziproken“ Zölle wurden angekündigt, aber bis 1. August pausiert). Smartphones und Konsumentenelektronikprodukte sind davon ausgenommen.
- › Wir berücksichtigen außerdem die von Präsident Trump erlassenen Zölle von 30 % auf China sowie chinesische Zölle von 10 % auf US-Güter.
- › Die USA schließen ein Handelsabkommen mit der EU und Japan (jeweils 15 % Zoll auf Exporte), Vietnam (20 % Zoll auf vietnamesische Exporte) sowie mit Großbritannien (keine Zölle auf Stahl, Aluminium, Automobile und Automobilteile, 10 % auf alle anderen Exporte in die USA).
- › Am 1.8.2025 kündigt US-Präsident Trump neue Zölle für eine Liste an Länder an, darunter z.B. 50 % für Brasilien und 39 % für die Schweiz.

4.2.2 Szenario 2: Modernisierung der Zollunion

Basierend auf dem Szenario 1, modellieren wir eine Modernisierung der ZU zwischen der EU und der Türkei: Wir nehmen an, dass alle bis jetzt noch von der ZU ausgenommenen Produkte nun zollfrei gehandelt werden können. Das bedeutet für unser Modell, dass wir die (derzeit noch bestehenden) Zölle in den Industrien Landwirtschaft, Fischerei, Lebensmittel und Getränke, Kohle, Stahl sowie Chemikalien auf null setzen.

Da in Szenario 1 die EU einen Zoll in Form der CO₂-Grenzausgleichssteuer einführt, nehmen wir hier auch implizit an, dass die Türkei im Zuge der Modernisierung der ZU Teil des EU „Emission Trading Scheme“ (ETS) wird, womit die CO₂-Grenzausgleichssteuer abgeschafft werden kann.

4.2.3 Szenario 3: Tiefgreifende Modernisierung der Zollunion

Für dieses Szenario nehmen wir an, dass es nicht nur zu einer Zolllenkung wie in Szenario 2, sondern zu einer tiefgreifenden Modernisierung des Zollabkommens kommt: Zusätzlich zu Zöllen werden bestehende nichttarifäre Maßnahmen zwischen der EU und der Türkei abgebaut. Da nichttarifäre Maßnahmen im Modell von Caliendo und Parro (2015) als solche nicht modelliert werden können, behelfen wir uns, indem wir annehmen, dass ihr Abbau einer Reduktion der Handelskosten⁶

⁵ Wir modellieren diese Zollerhöhung als eine Erhöhung der Zölle auf alle Produkte der Industrie 'Metalle'.

⁶ Handelskosten werden in der Literatur üblicherweise als 'iceberg trade costs' bezeichnet.

gleichkommt: Wir benützen dazu ein Gravitationsmodell, schätzen ein kontrafaktisches Szenario, in dem die nichttarifären Handelsmaßnahmen zwischen der EU und der Türkei abgeschafft werden, und berechnen die Veränderung der Handelskosten, die dieses Szenario zur Folge haben würde.⁷ Die prozentuelle Veränderung der Handelskosten wird dann in das Modell von Caliendo und Parro (2015) übernommen, womit die Auswirkungen einer Aufhebung der nichttarifären Handelsmaßnahmen modelliert werden.

4.2.4 Szenario 4: EU-US-Handelskrieg

Weiters wird das Szenario eines „Handelskriegs mit hoher Intensität“ definiert. Vor dem Abschluss des Handelsabkommens zwischen der EU und der USA hatte Präsident Trump mit zusätzlichen Zöllen gedroht, weil er die derzeitigen Konditionen als ungerecht empfindet. Damals hatte auch die EU schon angekündigt, im Falle einer (ungerechtfertigten) Zollerhöhung vonseiten der USA mit Gegenzöllen auf Importe aus den USA zu antworten. Da die EU aber plant, die Zölle auf eine bestimmte Auswahl an Produkten zu erhöhen (und nicht wie die USA eine Rate auf alle Produkte festzusetzen), ist dies schwierig vorauszusehen und korrekt im Modell umzusetzen. Wir nehmen daher in diesem Szenario an, die USA erhöht die Zölle auf EU-Produkte auf 40 %, während die EU ihrerseits Zölle in der Höhe von 20 % auf alle Produkte aus den USA erhebt.

4.3 RESULTATE UND DISKUSSION

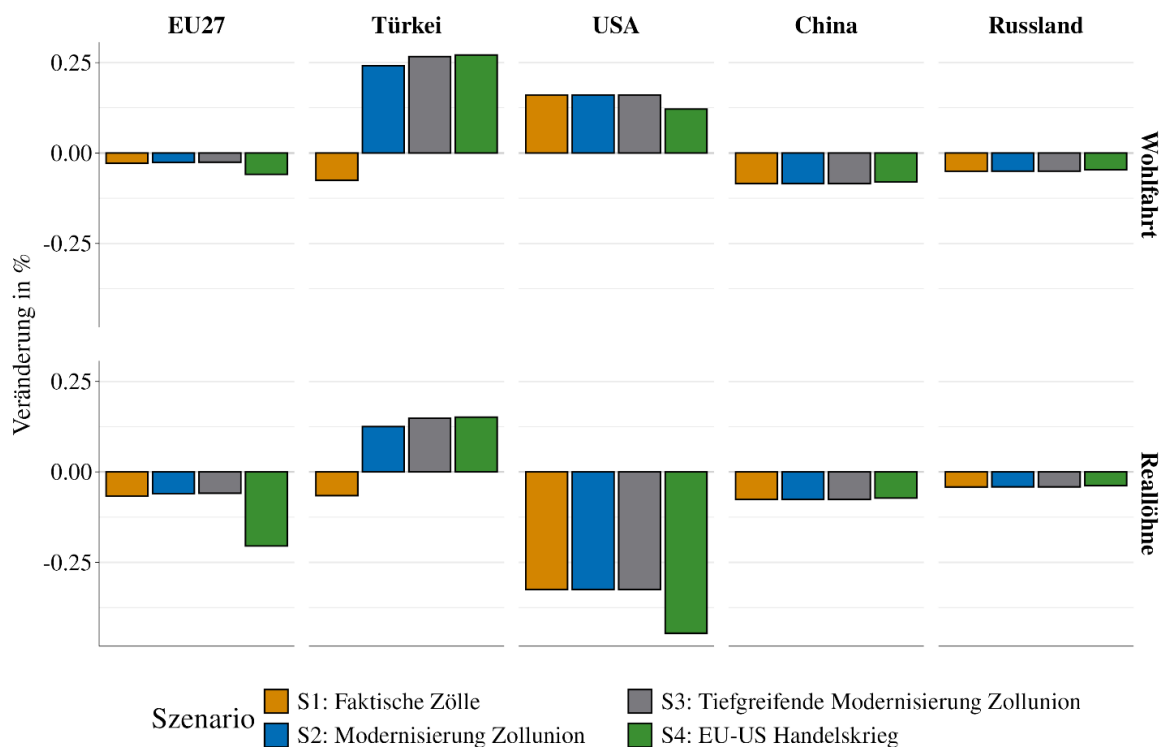
4.3.1 Auswirkungen auf Wohlfahrt und Reallöhne

Abbildung 32 zeigt die Resultate der vier oben beschriebenen Szenarien für die Indikatoren *Wohlfahrt*⁸ und *Reallöhne*. Für die EU-27 sehen wir in allen Szenarien Wohlfahrtsverluste, bedingt durch die Zollerhöhungen der USA auf Exporte der EU. In den Szenarien 2 und 3 sind die Verluste etwas geringer, aufgrund der gesteigerten Handelsflüsse mit der Türkei durch die Modernisierung der ZU. Unser Modell beziffert die zu erwartenden Wohlfahrtsverluste für die Szenarien 1 bis 3 auf 0,028 bis 0,025 %. Der Handelskrieg zwischen der EU und den Vereinigten Staaten in Szenario 4 würde die Wohlfahrtsverluste auf 0,059 % verdoppeln. Die Reallöhne in der EU sinken in den Szenarien um 0,06 bis zu 0,2 %. Diese im Vergleich zur Wohlfahrt höheren Verluste sind zum Teil durch den CO₂-Grenzausgleichsmechanismus bedingt, der die Preise für die importierten Güter steigen lässt, wodurch es zu Reallohnverlusten kommt. Die Modernisierung der ZU erzeugt, wie auch beim Wohlfahrtsindikator, eine leichte positive Veränderung der Reallöhne. Ein möglicher Handelskrieg, wie in Szenario 4 modelliert, hätte aber schmerzliche Reallohnverluste zur Folge. Die Wohlfahrtseffekte für Österreich liegen mit knapp unter -0,03 % in den ersten drei Szenarien etwas über dem EU-Durchschnitt, im Falle eines Handelskrieges würden sie sich aber auch nur auf -0,05 % erhöhen. Die zu erwartenden Reallohnverluste sind mit 0,04 % bis 0,13 % im Handelskrieg aber geringer als im EU-Durchschnitt.⁹

⁷ Das hier benützte Gravitationsmodell ist nicht vergleichbar mit dem aus dem vorherigen Kapitel, da die Datenbasis ist eine grundsätzlich andere ist.

⁸ Wohlfahrt spiegelt hier das reale BIP wider.

⁹ Die Unterschiede zu Ergebnissen anderer Studien (die beispielsweise auch einen Handelskrieg zwischen der EU und der USA modellieren, siehe zum Beispiel hier: <https://www.wifo.ac.at/news/50-zoelle-der-usa-auf-eu-importe-wuerden-oesterreichs-bip-um-068-senken/>), kann mit der unterschiedlichen Datenbasis, unterschiedlichen Annahmen über die Substitutionselastizitäten oder schlicht mit nicht direkt vergleichbaren reportierten Indikatoren erklärt werden.

Abbildung 32 / Veränderungen der Wohlfahrt und der Reallöhne für ausgewählte Länder

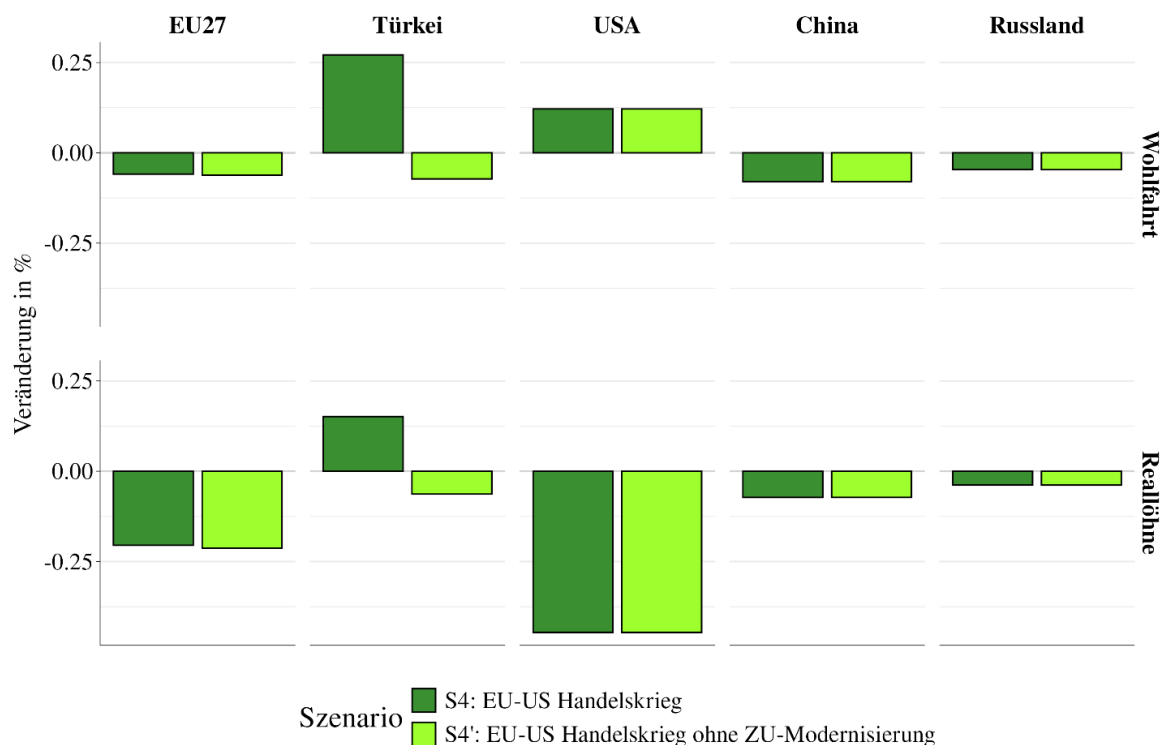
Quelle: eigene Kalkulationen

Für die Türkei berechnen wir in Szenario 1 Wohlfahrtsverluste in Höhe von 0,076 %, was einerseits auf die Zollerhöhungen der USA (auf Stahl, Aluminium etc.) und andererseits auf die Zollerhöhungen der EU (CO₂-Grenzausgleichsmechanismus) zurückzuführen ist. Die Modernisierung der ZU in den Szenarien 2 und 3 lässt die Wohlfahrtsverluste in -gewinne umschlagen, in der Höhe von 0,24 und 0,267 % (sollte es neben einer Zollliberalisierung auch zu einer Reduktion von NTBs kommen). Die Türkei würde auch leicht von einem Handelskrieg zwischen der EU und den USA profitieren (0,271 %), da es hier zu erhöhten türkischen Exporten in die EU kommen würde.

Sollte es zu einem EU-US-Handelskrieg kommen und noch keine Modernisierung der ZU stattgefunden haben, wären die zu erwartenden Effekte für die EU im Großen und Ganzen dieselben wie im Szenario 4 beschrieben (siehe Abbildung 33). Die Veränderung der Wohlfahrt würde für die EU noch etwas weiter sinken: auf -0,062 %. Für die Türkei, die deutlich mehr von der Modernisierung der ZU profitiert, wären die zu erwartenden negativen Effekte ähnlich jenen in Szenario 1: Wie bereits angemerkt, hätte ein Handelskrieg zwischen der EU und den USA durch diverse Handelsumlenkungen leicht positive Effekte für die Türkei, weshalb sich die Wohlfahrt um -0,072 % (anstatt um -0,076 % wie in Szenario 1 oben) verändern würde.

Man muss weiters anmerken, dass die berechneten Wohlfahrtseffekte in ihrer absoluten Größe sehr klein sind und für die Mehrheit der Bevölkerung wohl kaum bemerkbar sein würden. Natürlich kann es aber trotzdem in besonders betroffenen Industrien Firmen geben, welche die Veränderungen im Außenhandel (positiv oder negativ) spüren.

Abbildung 33 / Veränderungen der Wohlfahrt und der Reallöhne - EU-US-Handelskrieg mit und ohne Modernisierung



Quelle: eigene Kalkulationen

Für die Vereinigten Staaten ergeben sich in allen Szenarien ein Wohlfahrtsgewinn und Reallohnverluste: Der Grund liegt in der Modellannahme, dass die Zolleinkünfte direkt an die Haushalte ausgeschüttet werden und deren Einkommen erhöhen (eine Annahme, die in der Realität nicht hält). Der Reallohn der Haushalte sinkt allerdings, da sie sich durch die gestiegenen Importpreise weniger von ihrem Arbeitseinkommen kaufen können (die Reallöhne inkludieren die Zolleinkommen nicht). Die Wohlfahrtsgewinne sind mit rund 0,16 % moderat, die Reallohnverluste liegen mit 0,325 % deutlich darüber.

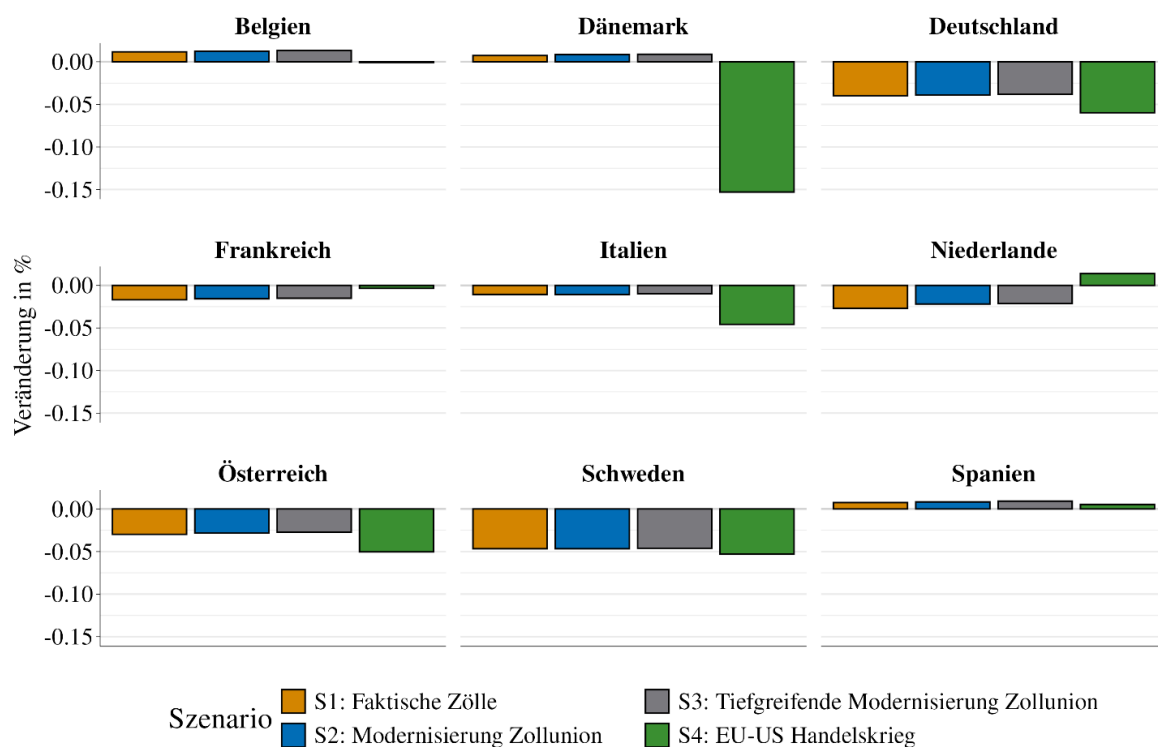
China, mit US-Zöllen belegt, verzeichnet leichte Wohlfahrts- und Reallohnverluste (0,085 % respektive 0,076 %). Da die Handelsbedingungen für China nur geringfügig über die Szenarien variieren, ändern sich die Resultate für China auch nur in sehr begrenztem Ausmaß. Für Russland gilt dies mit einem Wohlfahrtsverlust von 0,05 % und Reallohnverlust von 0,042 % auch, der Grund liegt hier aber im von der EU verhängten CO₂-Grenzausgleichsmechanismus.

In Abbildung 34 sind die Schätzungen der vier Szenarien für ausgewählte westeuropäische Mitgliedstaaten der EU dargestellt. Die Abbildung zeigt die teils unterschiedlichen Auswirkungen auf die jeweiligen EU-Länder. Für Deutschland, Frankreich, Italien, die Niederlande, Österreich und Schweden zeigen sich durchwegs negative Wohlfahrtseffekte in den vier Szenarien. Exportorientierte Länder leiden verständlicherweise unter den durch die Zollerhöhungen erschwerten Bedingungen. Belgien, Dänemark und Spanien hingegen profitieren sogar leicht. Erwähnenswert sind die Niederlande, deren

Wohlfahrtsveränderungen in einem Handelskrieg sogar positiv wären, bedingt durch höheren EU-Binnenhandel in diesem Szenario.

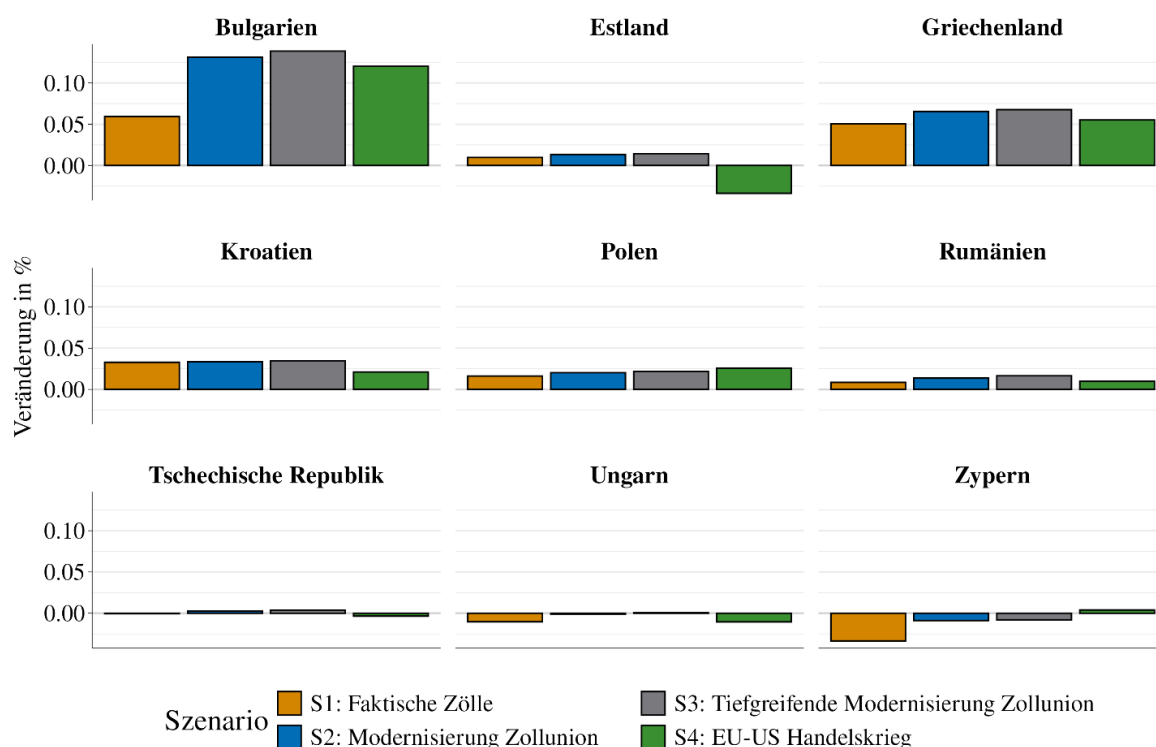
Irland (nicht in Abbildung 34 inkludiert), ein Land, welches besonders vom transatlantischen Handel abhängt, würde die größten Einbußen bei der Wohlfahrt verzeichnen: rund 0,38 % in den ersten drei Szenarien und knapp über 1 % im Falle eines Handelskriegs.

Abbildung 34 / Veränderungen der Wohlfahrt für ausgewählte Länder



Quelle: eigene Kalkulationen

Abbildung 35 zeigt die Resultate für ausgewählte südosteuropäische Mitgliedsstaaten. Im Unterschied zu Abbildung 34 sind hier fast durchwegs positive Auswirkungen zu sehen: Dies ist damit zu erklären, dass die südosteuropäischen Staaten durch ihre Nähe zur Türkei mehr von der Modernisierung der ZU profitieren und durch die geringere Exportabhängigkeit von den USA die Zollerhöhungen weniger ins Gewicht fallen. Bulgarien verzeichnet mit einem Plus von 0,06 %, 0,13 %, 0,14 % und 0,12 % die jeweils größten positiven Auswirkungen (zum Vergleich: die türkischen Wohlfahrtsgewinne sind mit rund 0,25 % im Falle einer Modernisierung der ZU trotzdem noch deutlich größer). Auch Griechenland, Kroatien, Polen und Rumänien zeigen positive Wohlfahrtsentwicklungen. Für Tschechien halten sich die negativen Effekte durch die US-Zölle und die positiven Effekte durch die ZU-Modernisierung die Waage und für Ungarn und Zypern reduzieren sich die negativen Auswirkungen des in Szenario 1 eingeführten CO₂-Grenzausgleichsmechanismus durch die ZU-Modernisierung.

Abbildung 35 / Veränderungen der Wohlfahrt für ausgewählte Länder

Quelle: eigene Kalkulationen

4.3.2 Auswirkungen auf die Handelsflüsse

Die Tabelle 3 zeigt die prozentuellen Veränderungen in den Handelsflüssen zwischen ausgewählten Handelspartnern (die Werte auf der Diagonale geben die innerregionalen Handelsveränderungen wieder: so würden beispielsweise in der Türkei produzierte und konsumierte Güter um 0,5% sinken). Wegen der Einführung des CO₂-Grenzausgleichsmechanismus würden die Importe der EU27 aus der Türkei, Russland und den USA um 1,3 %, 4 % respektive 11,5 % sinken. Durch Handelsumlenkung würden Importe aus China um 0,6 % steigen. Da in diesem Szenario aber auch die Zölle der USA gegenüber China modelliert sind, sehen wir die chinesischen Exporte in die USA um knapp 30 % fallen. Durch die chinesischen Gegenzölle würden die Exporte der USA laut unseren Berechnungen um 21 % sinken. Die Zölle der USA gegenüber China haben auch einen Effekt auf die Handelsbeziehungen der EU mit China: Die EU-Exporte nach China fallen um 3,7 %. Da auch die Exporte der EU27 in die Türkei um 2,2 % fallen und in absoluten Zahlen stärker zurückgehen als die Importe aus der Türkei, reduziert sich der Handelsüberschuss der EU27 gegenüber der Türkei um 401 Mio. Euro (Exporte: -1.328 Mio. Euro, Importe: -927 Mio. Euro). Gleichzeitig würde sich das Handelsbilanzdefizit der Türkei gegenüber der EU27 um denselben Betrag reduzieren.¹⁰

¹⁰ Das Modell von Caliendo & Parro (2015) nimmt an, dass Handelsbilanzüberschüsse oder –defizite eines Landes in den kontrafaktischen Szenarien konstant bleiben: das heißt die Türkei zeigt in allen Szenarien ein Handelsbilanzdefizit (summiert über alle Handelspartner). Nur die bilateralen Handelsbilanzen können sich ändern.

Tabelle 3 / Prozentuelle Veränderungen der Handelsflüsse, Szenario 1 (S1): faktische Zölle

Exporteur	Importeur						Summe
	EU27	Türkei	Russland	USA	China	Andere	
EU27	-0,1	-2,2	-1,8	-9,4	-3,7	-0,9	-2,6
Türkei	-1,3	-0,5	-0,1	-18,7	-2,0	0,1	-1,8
Russland	-4,0	-0,8	-0,5	16,0	-2,5	-0,9	-1,5
USA	-11,5	-14,0	-13,4	2,5	-21,0	-10,2	-11,7
China	0,6	0,7	0,9	-29,5	-0,7	1,2	-3,7
Andere	-0,2	-0,4	-0,4	-8,0	-1,6	-0,3	-3,0
Summe	-2,6	-1,8	-1,5	-11,7	-3,7	-3,0	-4,5

Quelle: eigene Kalkulationen

Da zum derzeitigen Zeitpunkt Russland von den US-Zollerhöhungen ausgeschlossen ist, sagt unser Modell einen Anstieg der Exporte Russlands in die USA voraus. Wir erwarten allerdings nicht, dass diese Modellprognose so auch eintreten wird.

Tabelle 4 / Veränderungen der Handelsflüsse, Szenario 2 (S2): Modernisierung ZU

Exporteur	Importeur						Summe
	EU27	Türkei	Russland	USA	China	Andere	
EU27	-0,1	6,0	-1,9	-9,4	-3,7	-0,9	-2,4
Türkei	5,2	-0,8	0,1	-18,6	-1,8	0,3	1,0
Russland	-4,0	-0,8	-0,5	16,0	-2,5	-0,9	-1,5
USA	-11,5	-14,1	-13,4	2,5	-21,0	-10,2	-11,7
China	0,5	0,7	0,9	-29,5	-0,7	1,2	-3,7
Andere	-0,3	-0,4	-0,4	-7,9	-1,6	-0,3	-3,0
Summe	-2,4	1,0	-1,5	-11,7	-3,7	-3,0	-4,4

Quelle: eigene Kalkulationen

Durch die in diesem Szenario modernisierte ZU der EU mit der Türkei kehren sich die negativen Effekte aus Szenario 1 in positive Handelseffekte um: Exporte der EU in die Türkei würden um 6 % (3,6 Mrd. Euro) steigen, die Exporte der Türkei in die EU um 5,2 % (3,8 Mrd. Euro). Das heißt auch in diesem Szenario würde sich das Handelsbilanzdefizit der Türkei mit den EU27 um knapp 200 Mio. Euro reduzieren. Die Effekte für die anderen Länder bleiben gering, hier überwiegen noch die Auswirkungen der Zölle aus Szenario 1 (z. B. die Stahl- und Aluminiumzölle sowie die Zölle auf China).

Die tiefgreifende Modernisierung des Zollabkommens hat zusätzliche positive Auswirkungen auf die Handelsflüsse zwischen der EU und der Türkei: Deren Exporte würden um knapp 6,2 % steigen, während die der EU in die Türkei um 7,1 % wachsen würden.

Tabelle 5 / Veränderungen der Handelsflüsse, Szenario 3 (S3): tiefgreifende Modernisierung ZU

Exporteur	Importeur						Summe
	EU27	Türkei	Russland	USA	China	Andere	
EU27	-0,1	7,1	-1,9	-9,4	-3,7	-0,9	-2,3
Türkei	6,2	-0,8	0,1	-18,7	-1,9	0,2	1,3
Russland	-4,0	-0,8	-0,5	16,0	-2,5	-0,9	-1,5
USA	-11,5	-14,1	-13,4	2,5	-21,0	-10,2	-11,7
China	0,5	0,6	0,9	-29,5	-0,7	1,2	-3,7
Andere	-0,3	-0,4	-0,4	-7,9	-1,6	-0,3	-3,0
Summe	-2,3	1,3	-1,5	-11,7	-3,7	-3,0	-4,4

Quelle: eigene Kalkulationen

Tabelle 6 / Veränderungen der Handelsflüsse, Szenario 4 (S4): EU-US-Handelskrieg

Exporteur	Importeur						Summe
	EU27	Türkei	Russland	USA	China	Andere	
EU27	0,3	7,3	-1,5	-45,0	-3,3	-0,5	-7,1
Türkei	6,4	-0,8	0,1	-18,5	-1,8	0,3	1,5
Russland	-3,6	-0,7	-0,5	15,3	-2,4	-0,8	-1,3
USA	-38,3	-13,2	-12,7	2,8	-20,2	-9,4	-17,4
China	1,3	0,7	1,0	-29,2	-0,6	1,2	-3,5
Andere	0,3	-0,3	-0,4	-7,3	-1,4	-0,3	-2,6
Summe	-7,1	1,5	-1,3	-17,4	-3,5	-2,6	-6,2

Quelle: eigene Kalkulationen

Ein Handelskrieg zwischen der EU und den USA hätte massive Folgen für die Handelsflüsse zwischen den beiden Parteien: EU-Exporte in die USA würden um knapp 45 % einbrechen, während Importe aus den USA um 38,3 % sinken würden. Ein Profiteur in diesem Szenario scheint China zu sein: Dessen Exporte in die EU könnten um 1,3 % steigen, mehr als in den vorherigen Szenarien.

Die weltweiten Importe der USA würden in diesem Szenario um 17,4 % sinken, während der globale Handel in diesem Szenario einen Rückgang um 6,2 % verzeichnen würde.

Ein Blick auf die Exporteffekte für die einzelnen EU-Länder zeigt, dass die prozentual größten Veränderungen bei einer ZU-Modernisierung (S2) bei den eher kleinen Handelspartnern wie Litauen (+82 %) und Lettland (+42 %) auftreten. Die Veränderungen für Bulgarien (+33 %) und die Niederlande (+28 %) sind auch die absolut größten mit 572 Mio. Euro respektive 516 Mio. Euro. Deutschland, mit rund 16 Mrd. Euro im Jahr 2020 der größte EU-Exporteur in die Türkei, würde seine Exporte um weitere 217 Mio. Euro (ein Plus von 1,35 %) steigern können. Exporte aus Österreich, dem dreizehntgrößten EU-Exporteur in die Türkei mit 1,4 Mrd. Euro, würden um 83 Mio. Euro oder 5,9 % steigen. Im Falle einer tiefgreifenderen ZU-Modernisierung (S3) oder eines Handelskriegs mit den USA (S4) würden sich diese Effekte nochmals leicht erhöhen.

Für die EU-Importe aus der Türkei ergibt sich folgendes Bild: Die prozentual größten Effekte sind bei einer ZU-Modernisierung für die Niederlande (+10 %), Österreich (+7 %) und Lettland (+6,7 %) zu finden. In absoluten Zahlen fallen aber die Importsteigerungen von Deutschland (+1,1 Mrd. Euro), Italien (+565 Mio.

Euro) und Frankreich (+320 Mio. Euro) mehr ins Gewicht. Diese drei Länder sind mit 17,2 Mrd. Euro, 10,1 Mrd. Euro respektive 7,8 Mrd. Euro auch die von vornherein größten Abnehmer für türkische Exporte.

4.3.3 Auswirkungen auf die Handelsflüsse auf Industrieebene

Heruntergebrochen auf die Industrieebene zeigt sich, dass die zu erwartenden Veränderungen konzentriert in jenen Industrien auftreten, deren Zölle bei der ZU-Modernisierung (modelliert in S2) abgeschafft werden: Besonders profitieren die Industriesektoren ‚Lebensmittel und Getränke‘ und ‚Landwirtschaft‘.¹¹ Die Exporte der EU in die Türkei im Industriesektor ‚Lebensmittel und Getränke‘ würden um 558 % (3,6 Mrd. Euro) von derzeit 640 Mio. Euro steigen. Im Sektor ‚Landwirtschaft‘ sind die Zahlen ähnlich dramatisch: Von 750 Mio. Euro würden sie sich um 1,2 Mrd. Euro oder 163 % erhöhen. Neben diesen beiden würden auch noch die Sektoren ‚Fischerei‘ und ‚Transportausrüstung‘ kleine Handelssteigerungen verzeichnen. Die restlichen Sektoren weisen leichte Handelsrückgänge auf. Dies ist zu einem Großteil auf die in S1 modellierten Zollerhöhungen zurückzuführen.¹² In Summe würden die EU-Exporte in die Türkei, wie auch schon im vorherigen Kapitel angegeben, um 3,6 Mrd. Euro wachsen. Die Resultate für Österreich gleichen im Muster denen der EU, die absoluten Größenordnungen sind natürlich stark unterschiedlich: Österreichische Exporte im Sektor ‚Lebensmittel und Getränke‘ würden sich um 102 Mio. Euro (+565 %) erhöhen, während im Sektor ‚Landwirtschaft‘ eine Steigerung von 4,9 Mio. Euro (+161 %) zu erwarten wäre. Wie auch auf EU-Ebene würden die meisten anderen Sektoren kleine, einstellige Prozenrückgänge verzeichnen.

Die Struktur der Exporte der Türkei in die EU ist gänzlich anders: Bei einer Modernisierung der ZU kommt es zu Handelssteigerungen in allen Sektoren. Der größte Profiteur wäre wieder im Industriesektor ‚Lebensmittel und Getränke‘ mit einem Plus von 65 % (2,2 Mrd. Euro) zu finden. Auf den weiteren Plätzen folgen dann die Sektoren ‚Metalle‘ (+5,6 %, 257 Mio. Euro) und ‚Landwirtschaft‘ (+9 %, 214 Mio. Euro). In den Szenarien 3 und 4 erhöhen sich die erwarteten Effekte noch leicht, das Muster bleibt aber gleich. Die Veränderung der Exporte der Türkei nach Österreich folgt wiederum dem Schema der EU: Alle türkischen Sektoren können Exportsteigerungen verzeichnen. Die größten sind auch hier im Industriesektor ‚Lebensmittel und Getränke‘ mit 114 Mio. Euro (+64 %) zu suchen. Die weiteren Nutznießer wären der Landwirtschaftssektor mit 16 Mio. Euro (+8,7 %) und der Einzelhandel mit 5,2 Mio. Euro (+1,6 %).

Der Unterschied zwischen den Ergebnissen für die Exporte aus der EU (oder Österreich) und jenen für die Türkei-Exporte kann folgendermaßen erklärt werden: In S1, wenn die EU den CO₂-Grenzausgleichsmechanismus einführt, fallen türkische Exporte in den betroffenen Industrien. Durch die zeitgleich eingeführten US-Zollerhöhungen und die dadurch bedingten Handelsumlenkungen kommt es in den anderen (nicht vom CO₂-Grenzausgleichsmechanismus betroffenen) Industrien zu Exportsteigerungen der Türkei in die EU. In S2 werden die verbliebenen Zölle zwischen der EU und der Türkei (die von vornherein noch in der ZU verbliebenen Zölle und die Zölle des CO₂-Grenzausgleichsmechanismus) aufgehoben, womit dann auch diese Industrien Handelssteigerungen verzeichnen und damit alle türkischen Industrien mit steigenden Exporten in die EU rechnen könnten. Für die EU ist das Bild ein

¹¹ Die Ergebnisse für alle Industriesektoren können im *Appendix B* unter „3.Handelseffekte auf Industrieebene“ gefunden werden.

¹² Wenn wir in S1 nur den CO₂-Grenzausgleichsmechanismus modellieren und die Zollerhöhungen der USA unbeachtet lassen würden, sähen wir auch Handelsrückgänge in vielen Sektoren. Diese würden aber im Bereich von -0,5 und -4 % liegen und in absoluten Zahlen weniger ins Gewicht fallen.

anderes: Durch die US-Zollerhöhungen und den CO₂-Grenzausgleichs-mechanismus sinken die Exporte in die Türkei leicht (-2,2 % in S1 in Tabelle 3) in allen Industrien. Wenn dann in S2 die verbliebenen Zölle aufgehoben werden, profitieren auch nur diese Industrien und wir sehen das bereits oben beschriebene Resultat (einige Sektoren profitieren stark, während für die meisten Sektoren die Exporte leicht sinken).

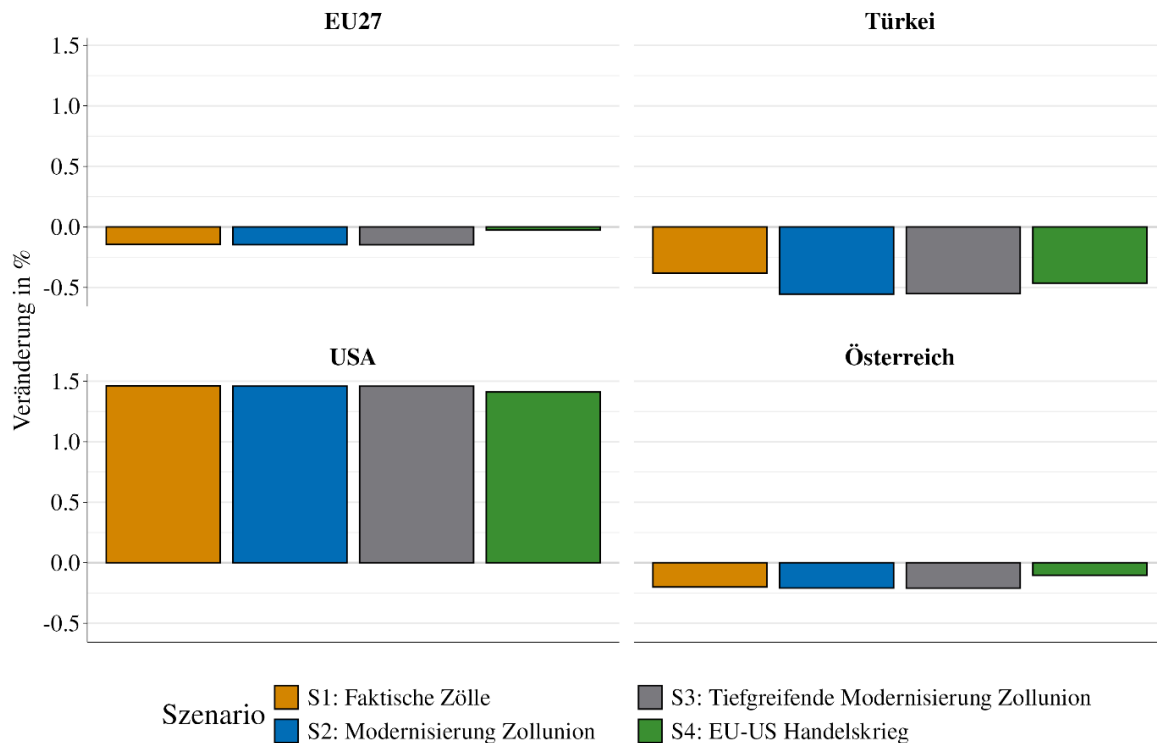
4.3.4 Auswirkungen auf Preise

In diesem Unterkapitel werfen wir einen Blick auf die Veränderungen in den Preisen, die die Szenarien laut unserem Modell haben werden. Abbildung 36 zeigt die Preiseffekte auf.¹³ Das Muster ist über die verschiedenen Szenarien hinweg stabil: Die USA erlassen in S1 die meisten Zollerhöhungen und erfahren damit auch die stärksten Veränderungen im Preisniveau: Unseren Schätzungen nach würden die Preise um 1,6% steigen.¹⁴ Für Länder, die von den US-Zollerhöhungen betroffen sind, ergibt sich ein anderes Bild: Als Reaktion auf die US-Zölle reduzieren die Exportierenden ihre Preise leicht (nicht stark genug, um die Preise trotz der Zollerhöhungen konstant zu halten). Konsument:innen kommen dann auch in den Genuss dieser niedrigeren Preise. Für die EU fallen die Preise unseren Berechnungen nach in den ersten drei Szenarien um rund 0,16 %, während im Handelskriegsszenario diese Preisreduktionen auf 0,08 % fallen würden. Die Zahlen für Österreich sind ähnlich: -0,21 % in den Szenarien 1 bis 3 und -0,17 % in S4. Bemerkenswert ist, dass die Modernisierung der ZU in S2 kaum einen Einfluss auf die Preise in Österreich und der EU hat: Dies erklärt sich einerseits dadurch, dass die EU-Zölle, die hier abgeschafft werden würden, nicht groß sind (der Sektor ‚Lebensmittel und Getränke‘ ist mit 9,8 % der derzeit am höchsten belastete Sektor) und andererseits die Türkei nur eine Handelspartnerin von vielen ist.

Für die Türkei sehen wir einerseits leicht höhere Effekte (-0,42 %, -0,60 %, -0,59 % und -0,53 %) und auch einen erkennbaren Effekt der ZU-Modernisierung. Die Zölle der Türkei in den Industrien ‚Lebensmittel und Getränke‘ und ‚Landwirtschaft‘ liegen mit 47 % respektive 25 % eine Größenordnung über den Zöllen der EU in diesen Industrien. Die Abschaffung dieser Zölle hätte daher auch merklich größere Effekte für die türkischen Konsument:innen, als es für die EU-Länder der Fall ist.

¹³ Die Preise werden auf Basis der Preisveränderungen auf Industrieebene berechnet, gewichtet mit den Konsumanteilen der Haushalte. Die Veränderung der Preise auf nationaler Ebene können folglich wie eine Veränderung der Kosten eines repräsentativen Warenkorbs interpretiert werden.

¹⁴ Es sei hier nochmal angemerkt, dass die reportierten Effekte einmalige Veränderungen darstellen und keine Veränderungen im Wachstum: Das heißt, die Preisveränderungen sollten nicht als Inflation, sondern als einmalig interpretiert werden.

Abbildung 1 / Veränderungen der Preise für ausgewählte Länder

Quelle: eigene Kalkulationen

4.3.5 Mögliche Auswirkungen weiterer Handelserleichterungen

Die Resultate von S3 zeigen, dass die Effekte von Handelserleichterungen auf die Wohlfahrt und die Reallöhne bei NTBs zwar positiv, aber vermutlich klein sind. Eine Abschätzung der Effekte der Beseitigung von NTBs ist grundsätzlich schwierig, da hier zusätzliche Datenquellen erforderlich sind. Unsere Ergebnisse für S3 zeigen, dass solche nichttarifären Hindernisse den bilateralen Handel sicherlich fördern würden, der absolute Effekt aber wahrscheinlich kleiner als der Effekt einer Zollliberalisierung sein würde.

Im Kapitel „Technische Herausforderungen und Asymmetrien“ wurden bereits Hindernisse im internationalen Handel, wie etwa die fehlende Personenfreizügigkeit für türkische Frächter:innen, erwähnt. Transitgenehmigungen im Straßengüterverkehr, insbesondere für Waren, die unter die ZU fallen, führen zu erheblichen Exportlücken. Bilaterale Abkommen über Straßentransporte und Quotenkontingente liegen in der Zuständigkeit der einzelnen EU-Mitgliedstaaten, wobei Genehmigungsverfahren und die Anzahl der erteilten Lizenzen für türkische Transportunternehmen zwischen den Mitgliedstaaten stark variieren. Neben den Quoten entstehen türkischen Spediteur:innen zusätzliche Kosten, etwa für Visa, Zolldokumente oder Transitbescheinigungen. In mehreren EU-Staaten kommt es vor, dass mit dem Erreichen der Genehmigungsobergrenze der Handel durch türkische Lkw de facto gestoppt wird. Zwar kann die Beförderung weiterhin durch EU-Spediteur:innen erfolgen, dies ist jedoch in den meisten Fällen teurer (Europäische Kommission, 2014). Wie Ülengin et al. (2015) zeigen, führten diese Beschränkungen im Zeitraum 2005–2012 zu Exportverlusten der Türkei im Handel mit der EU in Höhe von 10,6 Mrd. Euro.

Unsere quantitative Analyse in Abschnitt 2 unter „Handel und Direktinvestitionen mit der Türkei“ eröffnet weitere Perspektiven: Nichttarifäre Handelshemmnisse betreffen insbesondere türkische Exportierende und Importierende stärker als europäische Unternehmen. Wir zeigen zudem, dass Handelshemmnisse je nach Firmengröße unterschiedlich erlebt werden. In Österreich beispielsweise importieren kleinere Unternehmen mehr und sind dadurch häufiger von Handelsbarrieren betroffen als größere Firmen. Gleichzeitig zeigen unsere Daten, dass größere portugiesische, bulgarische und griechische Unternehmen eher mit türkischen Partnern handeln als kleinere. Dies deutet auf einen Selektionsprozess hin, bei dem kleinere Unternehmen tendenziell lieber nicht mit der Türkei handeln. Die Überwindung von NTBs kann die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen kleineren europäischen Unternehmen deutlich stärken.

Es gibt noch viele Handelserleichterungen mehr, die häufig in wirtschaftspolitischen Diskussionen vorgebracht werden, zum Beispiel Vereinfachungen bei Investitionstätigkeiten oder der Personenfreizügigkeit. Die Türkei ist das einzige EU-Beitrittsland ohne visafreies Regime mit der EU. Laut einer Unternehmensbefragung der Europäischen Kommission (2014) zählen Visabeschränkungen zu den Faktoren, die das Wachstum des türkischen Handels mit der EU behindern. Die wahrgenommene Schwierigkeit, ein Visum zu erhalten, führt zudem dazu, dass sich türkische Unternehmen zunehmend anderen Märkten zuwenden. 57 % der befragten Firmen gaben an, ihre Geschäftsausrichtung verändert zu haben: 12 % konzentrieren sich stärker auf den Binnenmarkt, 9 % auf andere europäische Länder, 5 % auf die USA, 11 % auf Russland und ehemalige GUS-Staaten (Gemeinschaft Unabhängiger Staaten), 14 % auf Länder der MENA-Region (Middle East and North Africa) und 6 % auf asiatische Märkte.

5. Fazit und Politikempfehlungen

Dieser Bericht analysiert wirtschaftliche Folgen unterschiedlicher Integrationsstrategien zwischen der EU und der Türkei, beleuchtet globale handelspolitische Unsicherheiten, insbesondere durch die US-Politik, und bewertet die politische Nachhaltigkeit realistischer Optionen für die wirtschaftliche Zukunft der Türkei und EU.

Seit der Einführung der ZU im Jahr 1996 ist das Handelsvolumen zwischen der Türkei und der EU deutlich gestiegen, doch deren Anteil am türkischen Handel ist zurückgegangen. Während die EU weiterhin die wichtigste Wirtschaftspartnerin der Türkei ist, hat ihre dominante Stellung in den letzten 15 Jahren aufgrund der wachsenden Wirtschaftsbeziehungen der Türkei zu Russland und China abgenommen.

Aus EU-Sicht hat die ZU eine Umstrukturierung der Exporte innerhalb der EU-Mitgliedstaaten in Richtung Türkei ausgelöst. Während zentrale und osteuropäische Länder ihre Exporte und Marktanteile in der Türkei ausbauen konnten, haben traditionelle westeuropäische Staaten, darunter auch Österreich, trotz wachsender Handelsvolumina Anteile am türkischen Handel verloren. Eine bemerkenswerte Ausnahme bildet Spanien, das von engen bilateralen Beziehungen zur Türkei profitiert, die durch weniger Reibungen und eine geringere historische Belastung gekennzeichnet sind und somit das Handelswachstum unterstützen.

Neben der Umstrukturierung der Exporte innerhalb der EU diversifiziert die Türkei zunehmend ihre Handelspartner. Besonders die Wirtschaftsbeziehungen zu Russland und China sind in den letzten Jahren stark gewachsen, und ihre Anteile an den türkischen Importen haben ein erhebliches Niveau erreicht. Dies geht zulasten der Marktanteile der EU am türkischen Handel. Russland hat die EU in den letzten zehn Jahren als wichtigste Bezugsquelle für Agrarerzeugnisse, die nicht Teil der ZU sind, sowie für wesentliche Rohstoffe abgelöst. China gewinnt vor allem bei Importen von Hochtechnologiegütern gegenüber der EU an Bedeutung. Dadurch entsteht die Gefahr, dass die ZU an Bedeutung als Verhandlungsinstrument verliert.

Die ZU, ursprünglich als Schritt zur EU-Mitgliedschaft der Türkei gedacht, ist durch den stagnierenden Beitrittsprozess zunehmend umstritten. Strukturelle Einschränkungen und hohe türkische Importzölle außerhalb der ZU belasten den Handel zusätzlich. Gleichzeitig haben geopolitische Veränderungen und die zunehmend unabhängige Außenpolitik der Türkei unter Präsident Erdoğan die Spannungen mit dem Westen verschärft. Trotz dieser Herausforderungen bleibt die EU eine zentrale Partnerin, insbesondere in den Bereichen Finanzen und Handel. Die jüngsten Entwicklungen in der US-Handelspolitik sowie die innenpolitischen Turbulenzen in der Türkei haben die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zusätzlich verändert und die Beziehungen zur EU weiter verkompliziert.

Anhand eines Gravitationsmodells lässt sich zeigen, dass viele EU-Länder trotz des bedeutenden Handelspotenzials der ZU weniger in die Türkei exportieren, als möglich wäre. Nachbarländer wie Rumänien, Bulgarien und Griechenland sowie größere Mitgliedstaaten wie Deutschland, Italien, Spanien

und Frankreich exportieren über ihrem Potenzial. Im Gegensatz dazu weisen andere Mitgliedstaaten, darunter Österreich, erhebliche Exportlücken auf (Österreich exportiert etwa 53 Prozentpunkte weniger in die Türkei, als sein Potenzial es zulässt). Besonders in den Schlüsselbranchen Maschinenbau und Kraftfahrzeuge bleibt Österreich deutlich unter seinem Exportpotenzial. Da unser Gravitationsmodell ausschließlich Zollsensungen durch die Zollunion berücksichtigt und nicht-tarifäre Handelshemmnisse nicht einbezieht, verdeutlicht die signifikante Exportlücke Österreichs die Relevanz solcher Handelshemmnisse und weist zugleich auf weitere strukturelle sowie wettbewerbliche Probleme in den Schlüsselbranchen hin, die die Exportleistung bremsen.

Die ZU hat insbesondere die EU-Exporte in die Holz- und Metallverarbeitung gestärkt, vor allem bei Blei, Eisen, Stahl und Zink. Im EU-Durchschnitt zeigt sich ein großes ungenutztes Potenzial bei den Exporten in die Türkei, insbesondere in technologieintensiven Branchen wie Elektrotechnik und Maschinenbau. Auch im Hinblick auf den Dienstleistungshandel deuten unsere Analyse auf Ausbaumöglichkeiten hin.

Trotz bestehender Meinungsverschiedenheiten gibt es zahlreiche gemeinsame Interessen zwischen der Türkei und der EU. Die jüngsten geopolitischen Krisen könnten immer noch eine Chance bieten, die Beziehungen wieder zu vertiefen, wobei die ZU als zentrales Instrument für eine engere Zusammenarbeit dienen kann. Dies zeigt sich auch darin, dass die Türkei, gemeinsam mit anderen Nicht-EU-Staaten wie dem Vereinigten Königreich und Norwegen, in Diskussionen über Europas Reaktion auf Trumps Sicherheitsdrohungen einbezogen wurde. Dies eröffnet ein Fenster für neue Möglichkeiten der Annäherung.

In unserem Bericht analysieren wir die folgenden vier Szenarien und ihre Auswirkungen auf Wohlfahrt und Handelsströme:

1. Fortführung des aktuellen ZU-Abkommens, wobei wir alle kürzlich angekündigten und implementierten Zölle berücksichtigen;
2. Modernisierung der ZU, wobei bislang ausgenommene Produkte zollfrei gehandelt werden können;
3. tiefgreifende Modernisierung, die neben der Zollsensung auch NTBs zwischen der EU und der Türkei abbaut, sowie
4. EU-US-Handelskrieg, in dem die USA zusätzliche Zölle auf Exporte aus der EU einhebt und die EU mit Gegenmaßnahmen reagiert.

Steigende Handelsspannungen und wachsende globale Unsicherheiten haben die Bewertung der Szenarien im vergangenen Jahr deutlich erschwert und ihre Ergebnisse verändert. Die aktuellen Entwicklungen deuten klar auf ein Lose-Lose-Szenario für die EU hin, ausgelöst durch Handelskonflikte und drastisch erhöhte US-Zölle. Für die EU und insbesondere für Österreich führen alle vier Szenarien zu Wohlfahrtsverlusten, hauptsächlich aufgrund der US-Zölle. Im ersten Szenario wirken die Zusatzeinnahmen aus dem CO₂-Grenzausgleichs-mechanismus leicht kompensierend (Wohlfahrtsverluste für die EU: -0,028 % und Österreich: -0,03 %). In den Szenarien 2 bis 4 mildert die Modernisierung der ZU die negativen Effekte teilweise durch gestiegene Handelsströme mit der Türkei ab. Die stärkste Kompensation erfolgt im dritten Szenario (tiefgreifende Modernisierung), auch wenn selbst hier weiterhin Wohlfahrtsverluste bestehen bleiben (Wohlfahrtsverluste für die EU: -0,025 % und Österreich: -0,027%). Dabei hat die Abschaffung bestehender Zölle einen größeren Einfluss als die Beseitigung von NTBs. Im Falle eines Handelskriegs zwischen der EU und den USA wären die

Wohlfahrtsverluste für die EU jedoch noch erheblich größer (-0,059 %). Die Modernisierung der ZU trägt im Handelskriegsszenario nur gering zur Verringerung der Wohlfahrtsverluste der EU bei: mit Modernisierung betragen diese 0,059 %, ohne 0,062 %.

Besonders südosteuropäische Mitgliedstaaten wie Griechenland und Bulgarien profitieren stärker von einer Modernisierung der ZU als westeuropäische Länder. Diese Staaten weisen bereits überdurchschnittlich hohe Exporte in die Türkei auf. Ein wesentlicher Grund dafür ist ihre geringere Verwundbarkeit gegenüber den US-Zöllen.

Für die Türkei verursacht das erste Szenario durch CO₂-Ausgleichszölle zunächst noch höhere Wohlfahrtsverluste (-0,076 %) als für die EU. Die Modernisierung hingegen führt in allen Szenarien zu deutlich größeren Wohlfahrtsgewinnen für die Türkei als für die EU und Österreich, insbesondere in S4 des EU-US-Handelskriegs, wo durch weitere Handelsumlenkungen zusätzliche Gewinne für die Türkei entstehen (0,27 %).

Die Analyse zeigt ein Szenario, in dem beide Seiten ein verstärktes Interesse an weiteren Verhandlungen haben, möglicherweise sogar mehr als zuvor. Für die Türkei wird die verbleibende Situation (S1) durch den CO₂-Grenzausgleichsmechanismus zu einem Rückgang der Exportvolumina führen. Die EU würde bei Untätigkeit gegenüber der durch US-Zölle verursachten Handelsunsicherheit verwundbar bleiben. Die größeren Gewinne für die Türkei bieten der EU und Österreich zugleich eine potenzielle Verhandlungsgelegenheit: Sie haben etwas anzubieten, können im Gegenzug jedoch abgesehen von der ZU weniger erhalten.

Aus unserer Analyse lassen sich folgende politische Handlungsempfehlungen ableiten:

- › Angesichts der aktuellen Handelsspannungen sind sowohl für die EU als auch für die Türkei der Anreiz und die Notwendigkeit gestiegen, die ZU zu modernisieren.
- › Die abnehmende Bedeutung der EU im türkischen Handel und die wachsende Annäherung der Türkei an Russland und China gefährden die ZU als Verhandlungsinstrument und machen ein rasches Handeln der EU unerlässlich.
- › Anhand unseres Gravitationsmodells haben wir gezeigt, dass ein erhebliches ungenutztes wirtschaftliches Potenzial, insbesondere für Österreich, in der Vergangenheit nicht ausgeschöpft wurde und durch eine modernisierte ZU in Zukunft gehoben werden kann.
- › Eine Modernisierung der ZU würde die im Zuge der US-Zollpolitik erlittenen Wohlfahrtsverluste der EU nicht vollständig beseitigen, sondern nur leicht abschwächen.
- › Für die Türkei ist die Modernisierung der Zollunion entscheidend, da sie die negativen Effekte des CO₂-Grenzausgleichs abmildert und in allen Szenarien deutlich höhere Wohlfahrtsgewinne erzeugt. Weiters ist im Vergleich zur EU und zu Österreich die Türkei weniger von einem EU-US Handelskrieg betroffen. Ohne Modernisierung würde die Türkei im Falle eines Handelskriegs Wohlfahrtsverluste in etwa derselben Größenordnung wie im ersten Szenario erleiden. Für die Türkei bedeutet das Fehlen einer Modernisierung somit ein noch nicht erschlossenes Exportpotenzial.

- › Da wir feststellen, dass die Türkei stärker von einer modernisierten ZU profitieren würde, eröffnet dies der EU Verhandlungsmacht und -spielraum, um im Gegenzug eigene Interessen durchzusetzen, etwa in Migrationsfragen.
- › Es gibt weitere Bereiche der Zollunion, die hier nicht modelliert sind, aber durch eine Modernisierung zusätzliche Wohlfahrtsgewinne bringen können, etwa im Dienstleistungssektor.
- › Unsere qualitative Analyse zeigt außerdem, dass die politischen Spannungen zwischen der EU und der Türkei eine wichtige Barriere für neue Geschäftsbeziehungen darstellen (insbesondere erkennbar an Problemen im Bereich Transport und Visa für türkische Unternehmen).
- › Die politische Lage ist aufgrund der innenpolitischen Entwicklungen in der Türkei und der teils negativen Wahrnehmung der Türkei in einigen EU-Ländern schwierig. Gleichzeitig teilen die EU und die Türkei viele gemeinsame Interessen, und gerade im aktuellen geopolitischen Umfeld sollte eine große Bereitschaft bestehen, dort zusammenzuarbeiten, wo sich diese Interessen überschneiden.
- › Spanien als Ausreißer ist ein wichtiges Beispiel: Das Land pflegt gute Beziehungen zur Türkei und unterscheidet dabei klar zwischen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen. Politische Akteur:innen aus verschiedenen Spektren unterstützen eine tiefere wirtschaftliche Integration mit der Türkei, und das Thema Türkei spielt in der nationalen politischen Debatte kaum eine Rolle.
- › Österreichische Unternehmen, die in der Türkei tätig sind, verdeutlichen die Bedeutung des Landes für EU-Investor:innen. Die strategische Lage der Türkei und die hohe Binnennachfrage machen das Land trotz politischer Volatilität zu einem wichtigen Standort für EU- und österreichische Firmen.
- › Insbesondere eine Modernisierung der ZU passt gut zur aktuellen EU-Strategie, Handelsbeziehungen mit anderen Ländern zu vertiefen, um mögliche Verluste mit den USA auszugleichen. Wie auch unsere Analyse zeigt: Die Türkei ist dabei eine vielversprechende Partnerin.
- › Die EU wird zunehmend flexibler in der Art und Weise, wie sie die Integration mit Nachbarländern vertieft. Beispiele dafür sind die DCFTAs (Deep and comprehensive free trade agreements) mit der Ukraine, Moldau und Georgien sowie der Neue Wachstumsplan für den Westbalkan, der auf eine Mitgliedschaft im Binnenmarkt abzielt. Kreativität und Flexibilität sowie die Nutzung bewährter Modelle aus anderen Partnerschaften könnten daher auch für die Beziehungen zur Türkei wegweisend sein.

Literatur

Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Türkei (OJ L 217, 29.12.1964) („Ankara Abkommen“)

Altunışık, M. B. (2020). Turkey and Qatar: Strategic Alliances in the Middle East. *Middle East Policy*, 27(2), 85–100. <https://doi.org/10.1111/mepo.12557>

BBC News (2018, August 1). Trump threatens to ‘devastate’ Turkey’s economy over pastor’s detention. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-45077874>

Belyaev, I. (2018). Sanctions and Economic Resilience: Russia’s Strategy of Adaptation. *Russian Journal of Economics*, 4(4), 310–325. <https://doi.org/10.32609/j.ruje.4.4.14168>

Berglöf, E. & Zettelmeyer, J. (2017). The Russian Economy: Managing Geopolitical and Economic Challenges. *Journal of Economic Perspectives*, 31(3), 63–82. <https://doi.org/10.1257/jep.31.3.63>

Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates EG-Türkei vom 22. Dezember 1995 über die Durchführung der Endphase der Zollunion

Beschluss der Kommission vom 29. Februar 1996 über den Abschluss eines Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Republik Türkei über den Handel mit unter den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl fallenden Erzeugnissen (96/528/EGKS)

Beschluss Nr. 1/2001 des Ausschusses für Zusammenarbeit im Zollwesen EG-Türkei vom 28. März 2001 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1/96 zur Festlegung der Durchführungsvorschriften zu dem Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates EG-Türkei (2001/283/EG)

Bykova, A., Jovanović, B., Pindyuk, O. & Vujanović, N. (2023). FDI in Central, East and Southeast Europe. *wiiw Monthly Report No. 5*, May 2023. <https://wiiw.ac.at/monthly-report-no-5-2023-fdi-in-central-east-and-southeast-europe-p-6566.html>

Caliendo, L. & Parro, F. (2015). Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA. *The Review of Economic Studies*, 82(1), 1–44. <https://doi.org/10.1093/restud/rdu035>

Çelik, S. (2010). *The Economic Reforms in Turkey: Institutional Changes and Growth Prospects*. Routledge.

Çelik, H. (2022). The Belt and Road Initiative and Turkey’s Economic Interests. *Asian Economic Policy Review*, 17(2), 225–240.

Cieslik, A. & Ghodsi, M. (2024). The Impact of Regulatory Divergence in Non-Tariff Measures on the Cross-Border Investment of Multinationals. *Emerging Markets Finance and Trade*, 60(15), 3598–3637. <https://doi.org/10.1080/1540496X.2024.2356870>

Dekle, R., Eaton, J., & Kortum, S. (2007). Unbalanced Trade. *American Economic Review*, 97 (2), 351–355. <https://doi.org/10.1257/aer.97.2.351>

Eppinger, P., Felbermayr, G. J., Krebs, O. & Kukharsky, B. (2023). Decoupling Global Value Chains. *Ssrn Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3848341>

Euronews. (2025). EU and US spin conflicting versions of trade deal, sowing confusion. <https://www.euronews.com/my-europe/2025/07/29/eu-and-us-spin-conflicting-versions-of-trade-deal>

Europäische Kommission (2014). Evaluation of the EU-Turkey Customs Union. Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations.

- Europäische Kommission (2024). Türkiye Report 2024. SWD(2024) 696 final. Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations.
- Europäische Kommission (2025). EU-Türkiye Customs Union. <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/eu-turkiye-customs-union>
- Fontagné, L., Guimbard, H. & Orefice, G. (2022). Tariff-based product-level trade elasticities. *Journal of International Economics*, 137, 103593. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2022.103593>
- Freeman, R., Larch, M., Theodorakopoulos, A. & Yotov, Y. V. (2021). *Unlocking New Methods to Estimate Country-Specific Trade Costs and Trade Elasticities* (SSRN Scholarly Paper 3971989). Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3971989>
- González, L. (2019). Turkey and the US: Sanctions, Sovereignty, and the Conflict over Iran. *Middle East Journal*, 73(2), 245–262. <https://doi.org/10.3751/73.2.14>
- Gökten, M. & Grieveson, R. (2024). Turkey's geo-economic shift: An opportunity to revitalise EU integration amid sanctions. wiiw Policy Notes 90, The Vienna Institute for International Economic Studies, wiiw. <https://wiiw.ac.at/turkey-s-geo-economic-shift-an-opportunity-to-revitalise-eu-integration-amid-sanctions-p-7097.html>
- Grübler, J. & Reiter, O. (2021). Non-Tariff Trade Policy in the Context of Deep Trade Integration: An Ex-Post Gravity Model Application to the EU-South Korea Agreement. *East Asian Economic Review*, 25(1), 33–71. <https://doi.org/10.11644/KIEP.EAER.2021.25.1.390>
- Hürriyet Daily News (2021, Februar 15). Turkey secures financing from Qatar and other countries to stabilize economy. *Hürriyet Daily News*. <https://www.hurriyetdailynews.com>
- Karakaşoğlu, A. (2019). Turkey's Strategic Position: Between East and West. In *Turkey and the EU: The Politics of Engagement*, 231–249. Routledge.
- Kardaş, Ş. (2021). Turkey-Russia Relations: Energy, Security, and Geopolitical Dynamics. *International Relations Journal*, 36(4), 111–130.
- Köse, A. & Yeldan, A. E. (2013). *Turkey's Political Economy: A Global Perspective*. Cambridge University Press.
- Lipsey, R. E. (2002). *Foreign Direct Investment and the Operations of Multinational Firms: Concepts, History, and Data*. National Bureau of Economic Research.
- Mendoza, J. F., Reiter, O. & Stehrer, R. (2024). EU carbon border tax: General equilibrium effects on income and emissions. *Wiiw Working Papers*, 254.
- Mulabdic, A. & Yasar, P. (2021). Gravity Model-Based Export Potential: An Application to Turkey. *Policy Research Working Paper*, No. 9557. World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/35206>
- OECD (2023). *Inter-Country Input-Output tables*. <https://www.oecd.org/en/data/datasets/inter-country-input-output-tables.html>
- Öniş, Z. (2011). Turkey and the Global Economy: The Political Economy of Turkish Foreign Policy. In *The Routledge Handbook of Turkish Politics*, 341–356. Routledge.
- Öniş, Z. & Kutlay, M. (2020). *Turkey and the Global Political Economy: The Quest for Regional Leadership*. Palgrave Macmillan.
- Rodrik, D. (2018). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. W.W. Norton & Company.
- Sak, G. (2019). Short-Term Debt and Vulnerabilities in Emerging Economies: The Case of Turkey. *Emerging Markets Finance and Trade*, 55(9), 1954–1972. <https://doi.org/10.1080/1540496X.2019.1596769>

Sayan, S. & Karakaya, E. (2011). Foreign Direct Investment and Technology Transfer in Developing Countries: Evidence from Turkey. *The Journal of Development Studies*, 47(7), 1002–1025.

<https://doi.org/10.1080/00220388.2010.512284>

Schlußakte und Information über den Tag des Inkrafttretens des Abkommens über die Erzeugnisse, die unter die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl fallen, das am 23. November 1970 von den Mitgliedstaaten dieser Gemeinschaft und der Türkei unterzeichnet wurde – Schlußakte – Erklärungen (OJ L 293, 29.12.1972) („Zusatzprotokoll“)

Silva, J. M. C. S. & Tenreyro, S. (2006). The Log of Gravity. *The Review of Economics and Statistics*, 88(4), 641–658. doi: <https://doi.org/10.1162/rest.88.4.641>

Smarzynska Javorcik, B. (2004). Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages. *American Economic Review*, 94(3), 605–627.

Toygür, I. (2020). Turkey and Spain: bilateral relations and the road ahead for Customs Union modernisation. ARI 113/2020. Elcano Royal Institute. <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/turkey-and-spain-bilateral-relations-and-the-road-ahead-for-customs-union-modernisation/>

Ülengin, F., Çekyay, B., Toktaş Palut, P., Ülengin, B., Kabak, Ö., Özaydın, Ö. & Ekici, Ş. (2015). Effects of quotas on Turkish foreign trade: A gravity model. *Transport Policy*, 38, 1–7.

<https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2014.09.006>

World Bank (2023). *World Integrated Trade Solution (WITS) Data on Export, Import, Tariff, NTM*.

<https://wits.worldbank.org/>

Yeldan, A. E. (2004). Globalization and the Political Economy of Turkey. In *Globalization, Economic Integration, and the Political Economy of Turkey*, 1–19. Edward Elgar Publishing.

Yeldan, A. E. (2016). *The Political Economy of Turkey's Foreign Policy: Globalization and the Quest for Regional Influence*. Cambridge University Press.

Yılmaz, H. S. (2020). Economic Vulnerabilities and Financial Dependency: Turkey's Current Account Deficit and External Debt. *The Journal of International Economics and Policy*, 16(3), 303–324.

<https://doi.org/10.1080/1097168X.2020.1756095>

Yılmaz, İ. & Eryılmaz, M. (2021). The Impact of Economic Policy on Turkey's Geopolitical Strategy. *Journal of International Politics and Economics*, 28(2), 204–219.

Yılmaz, H. S. & Çelik, S. (2015). FDI and Innovation Performance in Turkey: Technology Transfer and Knowledge Spillover Effects. *Global Business Review*, 16(2), 191–204.

<https://doi.org/10.1177/0972150914562044>

Yotov, Y. V., Piermartini, R., Monteiro, J.-A. & Larch, M. (2016). *An Advanced Guide to Trade Policy Analysis Opt: The Structural Gravity Model*. WTO. <https://doi.org/10.30875/abc0167e-en>

IMPRESSUM

Herausgeber, Verleger und Hersteller:

Verein „Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche“ (wiiw),
Wien 6, Rahlgasse 3

ZVR-Zahl: 329995655

Postanschrift: A 1060 Wien, Rahlgasse 3, Tel: [+431] 533 66 10, Telefax: [+431] 533 66 10 50
Internet Homepage: www.wiiw.ac.at

Eigentümer:

Bundesministerium für Wirtschaft, Energie und Tourismus (BMWET)
Stubenring 1
1010 Wien

Nachdruck nur auszugsweise und mit genauer Quellenangabe gestattet.

Offenlegung nach § 25 Mediengesetz: Medieninhaber (Verleger): Verein "Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche", A 1060 Wien, Rahlgasse 3. Vereinszweck: Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung der zentral- und osteuropäischen Länder sowie anderer Transformationswirtschaften sowohl mittels empirischer als auch theoretischer Studien und ihre Veröffentlichung; Erbringung von Beratungsleistungen für Regierungs- und Verwaltungsstellen, Firmen und Institutionen.

