ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Flach, Lisandra

Article

Außenhandelspolitik: Für robuste Lieferketten und gegen Protektionismus

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Flach, Lisandra (2021) : Außenhandelspolitik: Für robuste Lieferketten und gegen Protektionismus, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 74, Iss. 07, pp. 37-39

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/250795

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Lisandra Flach

Außenhandelspolitik: Für robuste Lieferketten und gegen Protektionismus

Die deutsche Volkswirtschaft profitiert wie kaum eine andere von offenen Weltmärkten und ist in einem großen Maße in internationale Wertschöpfungsketten integriert. Dabei spielen ausländische Vorleistungen für die **deutsche Exportwirtschaft** eine wichtige Rolle: Die deutschen (Brutto-)Exporte enthalten einen Anteil von 21% an ausländischer Wertschöpfung. Die Wertschöpfungsketten anderer großer Volkswirtschaften, wie der USA oder China, sind zu einem deutlich geringeren Grad auf Vorleistungen aus dem Ausland angewiesen (man spricht von Rückwärtsverflechtungen, d.h. wie stark ein Land auf Wertschöpfung aus dem Ausland angewiesen ist, um eigene Güter herzustellen, vgl. Abb. 1).

Doch selbst wenn man den Beitrag ausländischer Vorleistung an den deutschen Exporten mitberücksichtigt, bleibt die internationale Nachfrage nach deutschen Gütern und Dienstleistungen sehr hoch: Insgesamt wird etwas mehr als 30% der deutschen Wertschöpfung ins Ausland exportiert, für die deutsche Industrie liegt dieser Wert sogar bei rund **60%** (vgl. Abb. 2). Dabei entfällt allein auf die Nachfrage anderer Mitgliedsländer der Europäischen Union ein Fünftel der gesamten industriellen Wertschöpfung in Deutschland.

Anhand dieser Zahlen wird ersichtlich, dass die **Exportnation Deutschland viel zu verlieren hat**, wenn protektionistische Tendenzen global zunehmen. Die weltweite Verknüpfung von Produktionsprozessen über Wertschöpfungsketten wird derzeit häufig als Risiko dargestellt. Alternativen wie die Rückverlagerung von Produktionsschritten werden in Politik und Medien verstärkt diskutiert. Gerade in solch einer Situation bedarf es eines klaren Kompasses in der deutschen Außenwirtschaftspolitik.

PROTEKTIONISMUS ERSCHWERT DEN MARKTZUGANG UND BEEINTRÄCHTIGT DIE INVESTITIONSBEREITSCHAFT SOWIE DIE ENTSTEHUNG VON START-UPS

Grundsätzlich ist die konkrete Ausgestaltung von Lieferketten das Resultat von komplexen, unternehmerischen Entscheidungsprozessen, in denen neben Risikoabwägungen auch viele weitere betriebswirtschaftliche Aspekte eine Rolle spielen. **Wirtschaftspolitisches Ziel** sollte daher nicht die Feinjustierung von internationalen Wertschöpfungsverflechtungen sein, sondern die Schaffung von klaren und verlässlichen **Rahmenbedingungen** für Unternehmen.

DIE AGENDA AUF EINEN BLICK

Die Rückverlagerung der Produktion nach Deutschland hätte enorme negative Folgen für die Wirtschaftskraft Deutschlands. Wirtschaftspolitisches Ziel sollte nicht die Feinjustierung von internationalen Wertschöpfungsverflechtungen sein, sondern die Schaffung von klaren und verlässlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen. Direkte staatliche Interventionen auf die Gestaltung von Lieferketten sollten grundsätzlich nur im Ausnahmefall stattfinden. Die internationale Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen bietet die Möglichkeit, länderspezifische Risiken zu diversifizieren und Lieferketten robuster zu machen. Der Stärkung und weiteren Vertiefung des gemeinsamen Binnenmarkts sollten eine hohe politische Priorität eingeräumt werden.

Protektionismus kann sich besonders auf kleinere und mittlere Unternehmen (KMUs) auswirken, da Handelshemmnisse häufig mit Fixkosten verbunden sind und KMUs geringere Umsätze aufweisen: Bevor Unternehmen mit dem Exportieren beginnen können, müssen sie zum Beispiel die Eigenschaften der neuen Märkte verstehen und gegebenenfalls das Produkt anpassen, um die Präferenzen oder gesetzlichen Vorschriften des neuen Marktes besser abzudecken. Auch **KMUs**, die nicht auf dem Exportmarkt präsent sind, aber auf Zwischengüter aus dem Ausland angewiesen sind, spüren negative Folgen von höheren tarifären sowie nicht-tarifären Handelsbarrieren. Außerdem weisen kleine Unternehmen meist einen geringeren Diversifizierungsgrad hinsichtlich ihrer Lieferketten auf, was eine höhere Abhängigkeit von wenigen Zulieferern impliziert. Protektionismus und die damit verbundenen hohen Risiken und Unsicherheit erschweren den **Marktzugang** für KMUs erheblich und beeinträchtigen die Investitionsbereitschaft sowie die Entstehung von Start-ups.

RÜCKVERLAGERUNG DER PRODUKTION HÄTTE NEGATIVE FOLGEN FÜR DIE WIRTSCHAFTSKRAFT

Die derzeitige öffentliche Debatte um Lieferketten dreht sich häufig

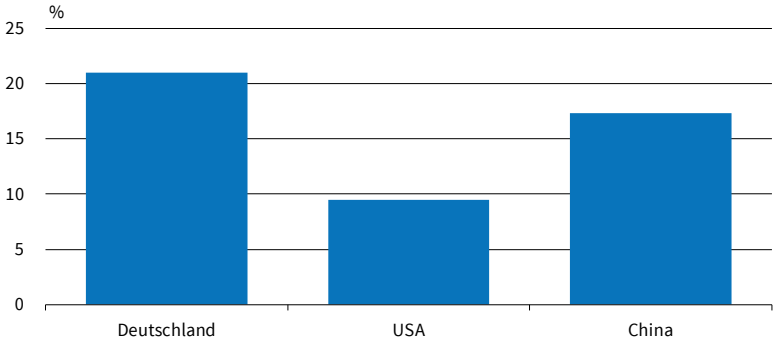
Prof. Dr. Lisandra Flach

leitet das ifo Zentrum für Außenwirtschaft und ist Professorin für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Ökonomik der Globalisierung, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Abb. 1

Rückwärtsverflechtungen von Wertschöpfungsketten

Anteil ausländischer Wertschöpfung an Bruttoexporten



Quelle: OECD; Berechnungen der Autorin. © ifo Institut

um die Frage, wie die Produktion von Gütern wieder nach Deutschland (*reshoring*) bzw. nach Europa (*nearshoring*) zurückgeholt werden kann. Hierbei sollte berücksichtigt werden, dass eine generelle Rückverlagerung von Lieferketten starke negative **Folgen auf die Wirtschaftskraft** Deutschlands hätte und zu enormen Einkommensverlusten führen würde (vgl. Flach und Steininger 2020); diese müssten gegebenenfalls durch höhere Staatsausgaben finanziert werden. Aus diesem Grund sollten direkte staatliche Interventionen in der Gestaltung von Lieferketten grundsätzlich nur im Ausnahmefall stattfinden, ausschließlich auf Basis eines transparenten Kriterienkatalogs erfolgen und WTO-rechtskonform ausgestaltet werden.

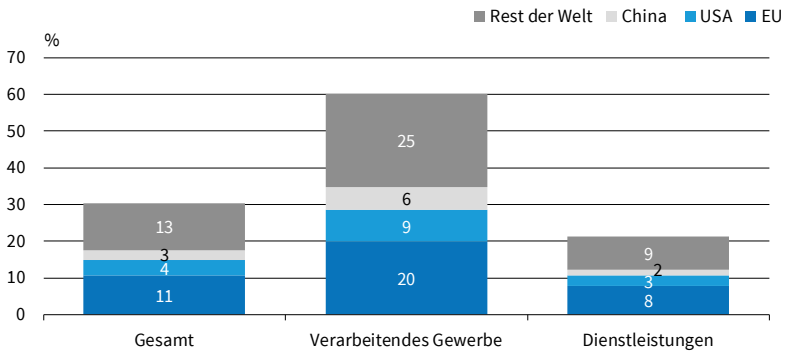
LAGERHALTUNG FÜR KRITISCHE VORPRODUKTE IST KOSTENGÜNSTIGE ALTERATIVE

Angesichts des steigenden Protektionismus ist eine Diversifizierung der Lieferkette ein zentrales Element, um ihre Robustheit zu steigern. Auch der Aufbau von **strategischen Reserven** auf nationaler oder europäischer Ebene oder Verträge mit Unternehmen über entsprechende Reservekapazitäten können zudem kostengünstigere Alternativen darstellen, um die Versorgungssicherheit von Gütern zu gewährleisten, die aus sicherheits- oder gesundheitspolitischen Gründen als kritisch betrachtet werden. Auch Unternehmen müssen nun neu bewerten, ob eine gewisse **Lagerhaltung von kritischen Vorprodukten** wie z.B. Mikrochips der Just-in-Time-Produktion vorzuziehen ist. Insbesondere bei hohem Automatisierungsgrad kann der Nutzen den möglichen Schaden durch Lieferausfälle überkompensieren.

Abb. 2

Exportahängigkeitsquote Deutschlands

in % des BIP (2015)



Quelle: OECD; Berechnungen der Autorin. © ifo Institut

INTERNATIONALER HANDEL ALS PRODUKTIONSAUSFALLVERSICHERUNG: DIVERSIFIKATION DER RISIKEN DURCH INTERNATIONALE HANDELSABKOMMEN

Aus wirtschaftspolitischer Sicht ist mit Blick auf die Störanfälligkeit von internationalen Lieferketten oft ein **Perspektivenwechsel** notwendig: Statt nach einer Rückverlagerung der Produktion zu rufen, sollte man sich zunächst fragen, ob es bessere Alternativszenarien zu einer offenen Volkswirtschaft gibt. Im Vergleich zu einer ausschließlich im Inland organisierten Produktion bietet gerade die internationale Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen in den meisten Fällen die Möglichkeit, länderspezifische **Risiken zu diversifizieren** und Lieferketten robuster zu machen (vgl. Caselli et al. 2020). Die Politik sollte sich auf eine **Reduktion der Handelskosten** mittels bilateraler Handelsverträge und der Stärkung des multilateralen, regelbasierten Handelssystems konzentrieren. So kann gewährleistet werden, dass Unternehmen von dieser Versicherungsfunktion des internationalen Handels noch stärker profitieren können.

Die Coronakrise hat gezeigt, wie wichtig multilaterale Institutionen sind. In Anbetracht der Abhängigkeit Deutschlands vom Welthandel sollte Deutschland ein großes Interesse am Erhalt der **Welthandelsorganisation** (WTO) haben. Eine konkrete Handlungsempfehlung schließt mit ein, dass sich Deutschland und die EU für die Stärkung der WTO einsetzen. Auch wenn weitere Handelsliberalisierungen derzeit nicht zu erwarten sind, sind die WTO-Standards eine vergleichsweise gute Ausweichmöglichkeit und tragen zur Sicherung des multilateralen Systems bei.

Während unter dem ehemaligen US-Präsidenten Donald Trump klar war, dass kein multilaterales Vorgehen möglich sein würde, ist US-Präsident Joe Biden bereit, eine stärkere wirtschaftliche Integration mit Europa voranzutreiben und eine **tiefere Zusammenarbeit im Rahmen der WTO** zu führen. Ein zentrales Element der Kooperation zwischen den USA und der EU sollte daher sein, gemeinsam eine **WTO-Reform** einzuleiten. Auch sollten Zukunftsthemen wie der Klimaschutz, der Umgang mit neuen Technologien und die Liberalisierung des Dienstleistungshandels auf die Agenda gesetzt werden. Andererseits werden die USA unter US-Präsident Joe Biden eine klare **Positionierung der EU gegenüber China** erwarten (vgl. Flach 2021). Deutschland und die EU sollten die Herausforderungen mit China angehen und eigene Handelsinteressen selbstbewusst vertreten.

Zwar ist eine multilaterale Einigung der Königsweg, um Handelskosten zu reduzieren und den Welthandel zu reorganisieren, die Verhandlungen können aber recht langwierig und schwierig sein. **Freihandelsabkommen,** wie beispielsweise das bereits zwischen der EU und Mercosur verhandelte Abkommen, bieten eine Alternative. So könnten Handelskosten deutlich reduziert und Lieferketten gestärkt werden. Zudem haben Deutschland und die EU als Handelspartner in Südamerika an Bedeutung verloren, während China heute der Haupthandelspartner der Mercosur-Staaten ist (vgl. Baur et al. 2021). Ein Freihandelsabkommen bietet die Chance für eine höhere Präsenz in der Region.

INTEGRIERTEN EUROPÄISCHEN DIGITALMARKT SCHAFFEN

Die **Bedeutung des EU-Binnenmarkts** für die deutsche Außenwirtschaft ist immens: Die EU-Länder sind sowohl als Absatz- als auch als Beschaffungsmarkt die wichtigsten Handelspartner. So stammen zum Beispiel 67% der importierten Waren, die von fünf oder weniger Zulieferern bezogen werden, aus anderen EU-Mitgliedstaaten (vgl. Flach et al. 2020). Aus diesem Grund sollte der **Stärkung und weiteren Vertiefung des gemeinsamen Binnenmarkts** eine hohe politische Priorität eingeräumt werden. Besonders im Bereich von grenzüberschreitenden **Dienstleistungen** scheint dabei das Integrationspotenzial längst nicht ausgeschöpft. Häufig stehen aber auch fehlende Harmonisierungen, Defizite bei der Umsetzung von EU-Recht oder aufwändige bürokratische Hürden einer weitergehenden wirtschaftlichen Integration im Weg. Ein besonderes Augenmerk sollte zudem auf die Schaffung eines vollständig integrierten europäischen **Digitalmarkts** gelegt werden, der nicht durch nationale Regulierungen segmentiert wird. Dieser kann einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, dass europäische Firmen in der Digitalwirtschaft zur Weltspitze aufschließen.

REFERENZEN

Baur, A., L. Flach und F. Teti (2021), »30 Jahre Mercosur – Integrationsfortschritte, Misserfolge und zukünftige Handelspolitik«, *ifo Schnelldienst* 74(4), 31–40.

Caselli, F., M. Koren, M. Lisicky und S. Tenreyro (2020), »Diversification Through Trade«, *The Quarterly Journal of Economics* 135(1), 449–502.

Flach, L. (2021), »Recent Challenges for Global Cooperation and the Future of WTO«, *CESifo Forum* 22(2), 8–11.

Flach, L. und M. Steininger (2020), »Globalisierung nach Covid-19: Die Folgen der Pandemie für die deutsche Wirtschaft«, *ifo Schnelldienst* 73(7), 17–23.

Flach, L., F. Teti, L. Wiest und M. Atzei (2020), »EU27 and the UK: Product Dependencies and the Implications of Brexit«, *EconPol Policy Brief* 32, Oktober.