

Hilpert, Hanns-Günther et al.

Article

Außenwirtschaft im Wandel – neue strategische Partnerschaften für Deutschland und die EU

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Hilpert, Hanns-Günther et al. (2024) : Außenwirtschaft im Wandel – neue strategische Partnerschaften für Deutschland und die EU, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 77, Iss. 01, pp. 03-25

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/281971>

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.

Außenwirtschaft im Wandel – neue strategische Partnerschaften für Deutschland und die EU

Die Europäische Union ist stark in den Welthandel eingebunden und profitiert von dieser internationalen Vernetzung. Allerdings haben die vergangenen Jahre neue Risiken dieser starken Vernetzung offenbart, z.B. Abhängigkeiten von Regionen in Bezug auf strategisch wichtige Güter. Der russische Angriff auf die Ukraine hat darauf das Brennglas gerichtet. Zudem verliert die WTO-zentrierte multilaterale Handelsordnung an Bedeutung und der Protektionismus nimmt weltweit zu. Vor dem Hintergrund zunehmender geopolitischer Spannungen zwischen westlichen Demokratien und den BRICS-Staaten Russland und China könnte die Weiterentwicklung der Handelsbeziehungen mit Ländern wie Indien eine größere Rolle spielen. Gleichzeitig treten die Länder des globalen Südens mit einem neuen Selbstbewusstsein auf, das sich in der BRICS-Erweiterung zeigt, während die EU im Kontext des Green New Deals ihren Partnerländern vermehrt nachhaltiges Handeln abverlangt. Können Handels- und Klimapolitik zusammen gedacht werden? Welche Perspektiven gibt es im Handel mit Indien und China? Gehört das deutsche Exportmodell auf den Prüfstand?

Hanns-Günther Hilpert und Bettina Rudloff

EU-Handelspolitik: Die neue Nachhaltigkeitsfalle für handelspolitische Partnerschaften

Die Rahmenbedingungen im Außenwirtschaftsverkehr unterliegen einem tiefgreifenden Wandel: Die multilaterale Handelsordnung erodiert zusehends und Protektionismus nimmt weltweit zu. Der Welthandel selbst wächst seit der globalen Finanzmarktkrise 2008/09 nur noch geringfügig oder stagniert gar. Dabei besteht der Anpassungsdruck auf Unternehmen und Gesellschaften durch internationalen Wettbewerb und technologischen Wandel unvermindert fort. Zunehmend wird der internationale Handel auf die eigene Versorgung ausgerichtet, die oftmals nicht durch den Preismechanismus, sondern politisch-regulativ vermittelt wird (»managed trade«). Insbesondere die USA und China nutzen ihr geopolitisches Gewicht, um ausländische Lieferquellen für die Versorgung der heimischen Wirtschaft zu sichern oder um privilegierten Marktzugang im Ausland zu erlangen. Europas Unternehmen und Haushalte können sich nicht mehr auf eine reibungslose Versorgung verlassen, wie die jüngsten Unterbrechungen

von Lieferketten in so unterschiedlichen Bereichen wie Pharmazeutika, Mikroelektronik, Kfz-Zulieferungen und Mineralien gezeigt haben.

ZEITENWENDE IN DER EU-HANDELSPOLITIK

Auf diese strukturellen Umbrüche hat die EU-Kommission im Februar 2021 mit der Ankündigung einer »offenen, nachhaltigen und entschlossenen Handelspolitik«



Dr. Hanns-Günther Hilpert

ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Asien der Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP.



Dr. Bettina Rudloff

ist Senior Associate in der Forschungsgruppe EU/Europa der Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP.

in ihrer handelspolitischen Strategie reagiert (Europäische Kommission 2021). Die operative Umsetzung der einzelnen Ziele bleibt in der Strategie bislang aber ungleichgewichtig. Während die »Entschlossenheit« Europas und die ebenfalls »entschlossene« Nachhaltigkeit des Handels durch zahlreiche neue Instrumente und Maßnahmen mit Leben gefüllt wurde, bleibt das Offenheits- und Liberalisierungsversprechen der EU einstweilen uneingelöst (Hilpert 2022).

So benennt die Kommission konkrete Ziele in Bezug auf Nachhaltigkeit, grüner Transformation und digitalem Wandel, bleibt aber vage hinsichtlich der hierfür relevanten Verhandlungsebene und Partnerländer.

Optimal für diese Ziele der EU wären multilaterale Vereinbarungen im Rahmen der WTO, für deren Reform die EU-Kommission auch ihre Unterstützung bekräftigte, was unter den gegebenen Rahmenbedingungen aber wenig aussichtsreich scheint.

In bilateraler Perspektive betont sie vor Allem den Ausbau der transatlantischen Zusammenarbeit. Tatsächlich aber verfolgen die USA und die EU für den Aufbau einer klimafreundlichen Wirtschaft gänzlich unterschiedliche Ansätze. Auch gelang es der EU anders als den Abkommenspartnern der USA nicht, ihre Vorleistungen als nach amerikanischen Regeln förderwürdigen amerikanischen »Local Content« anerkennen zu lassen. Ansonsten priorisiert das Strategiepapier die handelspolitische Zusammenarbeit mit der EU-Nachbarschaft und Afrika. Es sieht zudem die laufenden Handelsgespräche mit Partnern in Lateinamerika und im Indo-Pazifik auf Kurs – eine Einschätzung, die sich im Nachhinein als Illusion herausstellte. Speziell für Nachhaltigkeit gilt in EU-Handelsabkommen bislang, dass entsprechende Inhalte wenig durchsetzbar im handelspolitischen Sinne sind (van 't Wout 2020): So enthält zwar mittlerweile jedes EU-Abkommen ein Nachhaltigkeitskapitel, das auf international verbindliche Menschen- und Arbeitsrechte der ILO und auf unterschiedliche Umweltkonventionen verweist. Diese sind aber bis auf das jüngste Abkommen mit Neuseeland (Marin Durán 2023, S. 9) vom Streitverfahren ausgenommen, wie es für andere Inhalte in EU-Abkommen üblich ist und Zölle bei verletzten Pflichten auslösen kann (Mazzotti 2021). Gerade diese schwache Durchsetzung führte auf Seiten der EU in der Vergangenheit verstärkt zu Widerstand unterschiedlicher Akteure gegen neue Abkommen, der während der TTIP-Verhandlungen mit den USA gar zum Verhandlungsabbruch führte (Verellen 2021).

UNILATERALE NACHHALTIGKEITSANSÄTZE ALS DILEMMA FÜR NEUE ABKOMMEN

Die EU verfolgt ihre handelspolitischen Ziele zunehmend auch durch unilaterale/autonome und damit einseitig entschiedene Maßnahmen, deren Wirkung sich entlang internationaler Lieferketten aber bis zum Handelspartner hin erstreckt. Diese gerade in den vergangenen Jahren vermehrt entstandenen Maß-

nahmen sind teils Reaktion auf Handelspolitiken anderer Staaten und dienten ursprünglich oftmals als Schutz gegenüber China (etwa die Verordnung zum Instrument gegen Zwangsmaßnahmen), teils bieten sie einen Ausweg aus dem blockierten WTO-Streitverfahren (etwa die Verordnung zur Durchsetzung von Streitfällen). Verstärkt dienen sie aber eben auch der Durchsetzung von globalen oder europäischen Nachhaltigkeitsstandards (vgl. Tab. 1).

Sie umfassen sowohl klassische handelspolitische Maßnahmen (Vorschlag eines Importverbots für Produkte aus Zwangsarbeit) als auch unternehmerische Sorgfaltspflichten. So verpflichtet die im Mai 2023 in Kraft getretene Verordnung für entwaldungsfreie Lieferketten europäische Unternehmen, bei bislang sieben (meist agrarischen) Produkten für eine entwaldungsfreie Lieferkette zu sorgen. Die Entwaldungsfreiheit der Produktion muss sich dabei kleinflächig dokumentieren lassen und eine Pflichtverletzung kann zum Ausschluss aus der Lieferkette führen und dadurch den EU-Marktzugang beschränken. Eine Klassifizierung von Partnerländern in der Lieferkette nach Entwaldungsrisiko bestimmt die Schärfe von Pflichten und die Kontrollhäufigkeit (WBBMEL 2023).

Die unilateralen Nachhaltigkeitsmaßnahmen stärken dabei nicht nur Nachhaltigkeit. Vielmehr fangen sie auch Widerstände von Zivilgesellschaft, Lobbygruppen und einzelnen Mitgliedstaaten gegen gerade bei Nachhaltigkeit bislang nur schwach durchsetzbare neue Handelsabkommen auf. Sie bieten auch Wettbewerbsschutz etwa für Unternehmen der Landwirtschaft, die oft besonders besorgt sind angesichts eines Verdrängungswettbewerbs durch Handelsliberalisierung.

In die Entscheidungsprozesse der unilateralen Maßnahmen, die innereuropäische Positionen abwägen, werden Europas Handelspartner nicht einbezogen. Nach ihrer Wahrnehmung handelt es sich um einseitige, gegen sie gerichtete Maßnahmen, die den Marktzugang nach Europa erschweren und oft von ihnen als neokolonial verurteilt werden. Ein europäisches Angebot, über ein Handelsabkommen gesicherten Marktzugang im Gegenzug für die Öffnung ihrer eigenen Märkte zu gewähren, kann daher aus Partnersicht als unlauter erscheinen. Zwangsläufig werden Europas Handelspartner handelspolitische Angebote in Verhandlungen nur unter großer Zurückhaltung leisten.

Unilaterale Maßnahmen verursachen also ein Dilemma für neue Abkommen der EU dahingehend, dass diese nach innen zwar Akzeptanz und dadurch die Abschlussmöglichkeit erhöhen können. Nach außen aber können sie die Abschlussbereitschaft für Abkommen geradezu erschweren (Rudloff und Stoll 2023), wie es unterschiedliche Verhandlungen der letzten Zeit zeigen.

BEISPIEL EU-MERCOSUR

Nachdem im Sommer 2019 nach fast 20 Jahren ein politisch fertigverhandeltes Abkommen erreicht wurde,

traten Konflikte im Umgang mit Nachhaltigkeitszielen zutage: Der damalige brasilianische Präsident Jair Bolsonaro ließ großflächige Brandrodungen im Amazonasgebiet zu. Daraufhin beschloss die EU die unilateralen Pflichten ihrer Verordnung für entwaldungsfreie Lieferketten. Betroffen sind dabei vor allem Mercosur-Exporte von Soja und Rindfleisch. Gleichzeitig wollte die EU die Nachhaltigkeitsschwächen des schon ausgehandelten Abkommens in einer Zusatzklärung vom Februar 2023 durch Sanktionsregeln auffangen – auch um die Zustimmung von Ländern, die das Abkommen ablehnen, wie Frankreich, Irland und Österreich, zu erreichen (Rudloff und Stoll 2023). Hierauf forderte der Mercosur, bei der Umsetzung unilateraler Pflichten finanziell unterstützt zu werden. Zudem verwehrt er sich gegen jegliche Form von Sanktion, die er auch als neokoloniale Bevormundung kritisiert. Insbesondere aber brachte er einen Ausgleichsmechanismus ins Spiel, der Nachteile durch einseitige EU-Regelungen ausgleichen sollte (Rudloff und Stoll 2023). Die für Anfang Dezember 2023 anberaumte Unterzeichnung des Abkommens auf Regierungsebene wurde kurzfristig abgesagt. Während auf lateinamerikanischer Seite die zwar abgewählte, aber noch amtierende argentinische Fernandez-Administration eine

Unterzeichnung ablehnte, bekräftigte auf europäischer Seite der französische Präsident Macron einmal mehr seine Ablehnung des Abkommens aufgrund landwirtschaftlichen Wettbewerbs und weiterhin als zu gering erachteter Nachhaltigkeit.

BEISPIEL EU-INDIEN

Im Sommer 2022 haben die EU und Indien erneut Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen aufgenommen, nachdem der erste Anlauf 2013 nach sieben Jahren gescheitert war. Aber auch dieses Mal wird eine Einigung allein schon wegen der indischen Zurückhaltung gegenüber den ambitionierten Marktzugangsforderungen der EU schwer werden. Aber auch das Thema Nachhaltigkeit könnte zum Knackpunkt werden. Ein Souveränitätsverzicht in diesem als innere Angelegenheit betrachteten Feld kommt für Indien nicht in Frage. Schon 2013 lehnte Indien, ganz grundsätzlich ab, sich verbindlich auf Nachhaltigkeitsstandards in einem zwischenstaatlichen Abkommen zu verpflichten. Inzwischen hat Indien zwar die ILO-Kernnormen gegen Kinderarbeit ratifiziert, andere aber wie die zum kollektiven Arbeitsrecht sind bis heute nicht anerkannt. Indien sieht in Europas

Tab. 1

Verpflichtende unilaterale Maßnahmen der EU mit Wirkung auf internationale Lieferketten^a

Maßnahme	Jahr	Durchsetzungsmechanismus	Sektoraler Geltungsbereich
Antidumpingverordnung	2019	Ausgleichszoll bei Dumping (auch verstanden als fehlende Menschenrechts- und Umweltregelungen)	Alle
Verordnung zum Investitionsscreening	2019	Prüfverfahren und möglicher Ausschluss von Auslandsinvestitionen	Alle, aber strengeres Prüfverfahren bei den als strategisch definierten Sektoren
Chemikalienstrategie (Unterschiedliche Rechtsakte involviert)	2020	Produktions- und Exportverbote für in der EU nicht zugelassene Produkte	Nicht zugelassene Chemikalien
Verordnung zur Durchsetzung von Streitfällen	2021	Gegenmaßnahmen als Ausgleich zu verurteilten Maßnahmen bei blockiertem WTO-Streitverfahren	Alle
Verordnung zum Instrument zu internationalen Ausschreibungen	2022	Zugangsbeschränkung zu Vergabeverfahren	Vergabesektor
Verordnungsvorschlag zu Waren aus Zwangsarbeit	2022	Import- und Exportverbot in die und aus der EU	Alle
Instrument gegen Zwangsmaßnahmen	2023	Unterschiedliche Maßnahmen wie Dialog oder Handelsbeschränkungen	Alle
Verordnung über drittstaatliche Subventionen	2023	Maßnahmen von Prüfung bis hin zu Ausschluss von Auslandsinvestitionen	Alle
Verordnung zur Schaffung eines CO ₂ -Grenzausgleichssystems	2023	Produktbezogene Ausgleichsgebühr beim Import	Sektoren des EU-Emissionshandelssystems
Verordnung zu entwaldungsfreien Lieferketten	2023	<ul style="list-style-type: none"> · Nachweis eingehaltener Sorgfaltpflichten in vorgelagerter Lieferkette · Absatz- und Exportverbot in die und aus der EU 	Sieben (dominant landwirtschaftliche) definierte Produkte und dazugehörige (Verarbeitungs-) Stufen
Richtlinie zu Europäischen Lieferketten	2023 vorläufige Trilogeinigung	<ul style="list-style-type: none"> · Nachweis eingehaltener Sorgfaltpflichten auch in nachgelagerter Lieferkette · Absatzverbot, ggf. zivilrechtliche Haftung 	Alle, aber Finanzsektor vorläufig ausgenommen

^a Auswahl ab 2019. Grau: Bezug zu Nachhaltigkeit i.S. Menschen- und Arbeitsrechte, Umwelt.
Quelle: WBBMEL 2023; Rudloff 2024; Zusammenstellung der Autoren.

Nachhaltigkeitsforderungen einen versteckten neokolonialen Protektionismus und besteht auf seiner nationalen Souveränität. Vor diesem Hintergrund dürfte nur dann ein Nachhaltigkeitskapitel eine Chance haben, wenn Indien eine großzügige Unterstützung für die Umsetzung von unilateralen Maßnahmen wie etwa bei den Sorgfaltspflichten gewährt wird (Hilpert et al. 2023).

BEISPIEL EU-AUSTRALIEN

Australiens Handelspolitik konzentriert sich seit jeher auf den originären Kern von Handelsabkommen: Wie lassen sich durch Vereinbarungen wirtschaftliche Vorteile erzielen? Nachhaltigkeitsforderungen werden von Australien nicht aktiv erhoben, das Eingehen von entsprechenden Verpflichtungen erfolgt eher widerwillig. So gestand Australien unter den früheren konservativen Administrationen Abbot, Turnbull und Morrison die Einbeziehung eines Nachhaltigkeitskapitels nur widerstrebend zu. Die seit Mai 2021 amtierende neue Labour-Administration unter Anthony Albanese hingegen hatte keine grundsätzlichen Einwände und bewegt sich in der Klimapolitik ohnehin auf der gleichen Wellenlänge wie Europa. So erschien im Sommer 2023 eine Einigung greifbar nahe und damit auch der von der EU erstrebte bessere Zugang zu den begehrten Energie- und Rohstoffressourcen Australiens. Strittig blieb noch der Marktzugang für australisches Rind- und Schaffleisch, Reis und Zucker sowie die Anerkennung geographischer Herkunftsbezeichnungen aus Europa. Es ergab sich im Endspiel des Verhandlungsprozesses ein Nullsummenspiel: Entweder würde Europas Agrarwirtschaft an Importschutz verlieren oder Australiens Agrarwirtschaft müsste der erwarteten Exportchancen entsagen. Das ansonsten für beide Seiten ökonomisch so vorteilhafte Abkommen war danach politisch nicht mehr darstellbar. Denn sowohl in wichtigen EU-Mitgliedstaaten als auch in Australien können die Agrarlobbys die Entscheidungen anstehender Wahlen auf beiden Seiten in den ländlichen Gebieten maßgeblich beeinflussen.

WEGE AUS DER HANDELSPOLITISCHEN NACHHALTIGKEITSFALLE

Die drei Beispiele zeigen prinzipielle Hemmnisse der EU für ihre Handelspolitik: Erstens gelingt es der EU offensichtlich nicht, ihre Ziele der Nachhaltigkeit und der wirtschaftlichen Sicherheit mit einer klassischen Handelspolitik zur Durchsetzung der eigenen offensiven und defensiven Interessen unter einen Hut zu bringen. Vonnöten wäre daher eine klare politische Prioritätensetzung. Zweitens überschätzt die EU ihre Verhandlungsmacht. Dabei sinkt ihr relatives Gewicht sowohl global als auch als bilateraler Verhandlungspartner, zumal mit China aus Partnersicht eine weniger komplizierte Alternative bereitsteht. Der EU dürfte ein Abschluss von Abkommen mit Schwergewichten

wie dem Mercosur, Australien, Indien oder Indonesien nur mit mehr Entgegenkommen gelingen.

Diese Hemmnisse gefährden dabei nicht nur den Abschluss von Handelsabkommen, sondern auch die Nachhaltigkeitsziele selber: Eine Beschränkung des Marktzugangs in die EU verringert den eigenen Hebel und führt im Zweifel nicht zu mehr Nachhaltigkeit, wenn sich nämlich Handelspartner neue Absatzmärkte suchen, ohne ihre Produktion nachhaltiger zu gestalten. Wichtig ist daher ein partnerschaftlicher Ansatz, der ein gemeinsames Verständnis für Ziele und Umsetzung von Nachhaltigkeit anstrebt. Zwar entwickelte die EU-Kommission Ideen hierzu, indem sie vermehrt individuelle Nachhaltigkeitspfade vereinbaren will. Gleichzeitig aber betonte sie im Reformpapier zu Nachhaltigkeitskapiteln noch im Jahr 2022 (Europäische Kommission 2022) auch, diese sanktionsfähig zu gestalten – obwohl gerade die neuen unilateralen und eigenständig durchsetzbaren Maßnahmen Spielraum dafür bieten, auf Sanktionen in Abkommen zu verzichten. Anreizoptionen als konstruktive Alternative zu Sanktionen nennt die EU bislang nicht. Sie wären als Zollpräferenzen in Handelsabkommen denkbar, etwa wenn der Partner eine bessere Risikoeinteilung nach der Verordnung für Entwaldungsfreiheit erreicht.

Bei handelspolitischen Schwergewichten werden weiterreichende Anreize nötig sein, etwa ihnen mehr Marktschutz zuzugestehen oder umgekehrt mehr Marktzugang in die EU zu ermöglichen. Da Marktzugangsinteressen vieler Partner oft sensible Bereiche der EU wie die Landwirtschaft betreffen, kann wiederum EU-intern ein Ausgleich der Wettbewerbssorgen einiger Mitgliedstaaten wie Frankreich wichtig sein, um einen Abkommensabschluss zu unterstützen. Notfalls wäre auch die Überstimmung blockierender Regierungen durch die qualifizierte Mehrheit für den explizit handelspolitischen Teil eines Handelsabkommens im Rat möglich. Dies wäre allerdings ein Novum für ein EU-Handelsabkommen.

REFERENZEN

Europäische Kommission (2021), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic, Social Committee and the Committee of the Regions and the Committee of the Regions. Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*, 18. Februar 2021, Brüssel, verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52021DC0066>, aufgerufen am 2. Januar 2024.

Europäische Kommission (2022), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Power of Trade Partnerships: Together for Green and Just Economic Growth*, COM(2022) 409 final, 22. Juni 2022, Brüssel, verfügbar unter: <https://circabc.europa.eu/ui/group/8a31feb6-d901-421f-a607-ebbdd7d59ca0/library/8c5821b3-2b18-43a1-b791-2df56b673900/details>, aufgerufen am 2. Januar 2024.

Hilpert, H.G. (2022), »Zeitenwende in der EU-Handelspolitik. Chancen der Diversifizierung im Indo-Pazifik«, *SWP-Aktuell* 61.

Hilpert, H.G., B. Rudloff und C. Wagner (2023), »Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen Indien und der EU. Ambitionen, Erwartungen, Widerstände und Anreize«, *SWP-Aktuell* 11.

Marin Durán, G. (2023), »The EU's Evolving Approach to Environmental Sustainability in Free Trade Agreements«, *UCL Research Paper Series* 3/2023.

Mazzotti, P. (2021), »Stepping Up the Enforcement of Trade and Sustainable Development Chapters in the European Union's Free Trade Agreements: Reconsidering the Debate on Sanctions«, European Law Institute, verfügbar unter: https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/YLA_Award/Submission_ELI_Young_Lawyers_Award_Paolo_Mazzotti_2021.pdf, aufgerufen am 2. Januar 2024.

Rudloff, B. und T. Stoll (2023), »EU-Mercosur-Abkommen: Die EU muss raus aus ihrer handelspolitischen Sackgasse«, *Kurz gesagt SWP*, 22. September 2023, verfügbar unter: <https://www.swp-berlin.org/publikation/eu-mercousur-abkommen-die-eu-muss-raus-aus-ihrer-handelspolitischen-sackgasse>, aufgerufen am 2. Januar 2024.

Rudloff, B. (2024), *Wandel in Handel und Nachhaltigkeit: Die EU zwischen neuer Unilateralität und geo-strategischer Partnersuche*, SWP-Studie, im Erscheinen.

van 't Wout, D. (2022), »The Enforceability of the Trade and Sustainable Development Chapters of the European Union's Free Trade Agreements«, *Asia Europe Journal* 20, 81–98.

Verellen, Th. (2021), »Unilateral Trade Measures in Times of Geopolitical Rivalry: A Call for Effective Accountability Mechanisms«, *VerfBlog*, 25. Mai 2021, verfügbar unter: <https://verfassungsblog.de/unilateral-trade-measures-in-times-of-geopolitical-rivalry/>, aufgerufen am 3. Januar 2024.

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (WBBMEL) (2023), *Neue Sorgfaltspflichten für Unternehmen des Agrar- und Ernährungssektors: Empfehlungen zu aktuellen Gesetzesentwicklungen*, Gutachten, Dezember 2023, Berlin.

Philipp M. Richter und Joschka Wanner

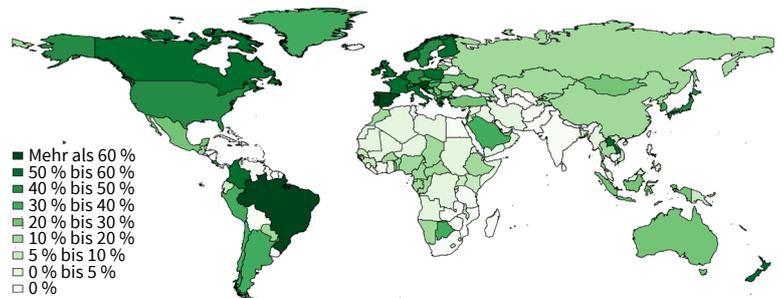
Die EU muss Handels- und Klimapolitik zusammen denken

Als weltweit größter Handelsblock für Güter und Dienstleistungen ist die Europäische Union hervorragend in die Weltwirtschaft integriert und nutzt auf diesem Weg die Chancen der Globalisierung. Konsument*innen profitieren von großer Auswahl und günstigen Produkten aus dem Ausland, Firmen nutzen den Zugang zu ausländischen Märkten und schaffen Arbeitsplätze im Export- und Zuliefersektor. Während der russische Angriffskrieg auf die Ukraine die Handelsbeziehungen mit einem ehemals wichtigen Partner massiv einschränkt und dazu beiträgt, auch die tiefe Verflechtung mit China und die daraus resultierenden Abhängigkeiten kritisch zu hinterfragen (Baqae et al. 2023), strebt die EU mit anderen Ländern intensivierte Partnerschaften an. So befinden sich die Verhandlungen des EU-Mercosur-Abkommens auf der Zielgeraden. Ebenso führt die EU mit anderen aufstrebenden Volkswirtschaften wie Indien und Indonesien Verhandlungen über Handelsabkommen. Die veränderte geopolitische Lage verschiebt also Partnerschaften, beendet aber keineswegs die grundsätzliche europäische Orientierung in Richtung einer liberalen Handelspolitik.

Die Weltgemeinschaft hat sich im Rahmen des Pariser Klimaschutzübereinkommens dazu verpflichtet, die globale Erwärmung deutlich unter zwei Grad Celsius im Vergleich zum prä-industriellen Zeitalter zu begrenzen. Die EU und nahezu alle ihrer Handelspartner haben das Abkommen ratifiziert. Die Beiträge, die einzelne Länder zum globalen Klimaschutz leisten, werden »bottom-up« von den Ländern selbst in sogenannten »nationally determined contributions« (NDCs) festgelegt. Daraus können sich große Unterschiede ergeben, wie ambitioniert die Klimaziele einzelner Länder ausfallen (vgl. Abb. 1). Die EU hat sich auf eine Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen um 55% bis 2030 im Vergleich zu 1990 verpflichtet und sich vorgenommen, 2050 vollkommen klimaneutral zu sein.

Abb. 1

Nationale Emissionsreduktionsziele



Anmerkung: Vereinheitlichte Nationally Determined Contributions (NDCs) für alle Länder des Pariser Abkommens als Reduktion bis zum Jahr 2030 im Vergleich zu einem Business-As-Usual (BAU) Emissionspfad. Länder mit BAU-Emissionen unter dem NDC-Ziel werden mit einem 0 %-Reduktionsziel gezeitigt.
Quelle: Larch und Wanner 2022; Darstellung der Autoren.

Andere Länder, darunter wichtige Emittenten wie China und Indien, haben sich bis 2030 hingegen nur zu Reduktionen der CO₂-Intensität ihrer Produktion verpflichtet. Unter dem globalen Schirm des gemeinsamen Temperaturziels sammeln sich demnach sehr unterschiedlich ambitionierte nationale Verpflichtungen – mit potenziell wichtigen Implikationen für das Zusammenspiel von nationaler Klimapolitik und internationalem Handel.



Dr. Philipp M. Richter

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Juniorprofessor für Quantitative International and Environmental Economics an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg.

Foto: © Klaus Gigga



Prof. Dr. Joschka Wanner

ist Inhaber der Juniorprofessor für Quantitative International and Environmental Economics an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg und externer Mitarbeiter am Kiel Institut für Weltwirtschaft.

Foto: © Tobias Hopfgarten

CARBON LEAKAGE UND ABHOLZUNG ZEIGEN DEN KONFLIKT ZWISCHEN HANDELS- UND KLIMAPOLITISCHEN ZIELEN

In einer vollständig geschlossenen Volkswirtschaft ist die nationale Emissionsreduktion, die durch heimische klimapolitische Maßnahmen erreicht wird, gleichbedeutend mit ihrem Beitrag zur Senkung der globalen Emissionen: Jede national eingesparte Tonne CO₂ wird global eingespart. Dieser einfache Zusammenhang gilt in einer offenen Volkswirtschaft nicht mehr. Durch Klimapolitik können sich Handelsmuster verändern. Ein höherer europäischer CO₂-Preis erhöht beispielsweise die Produktionskosten in CO₂-intensiven Industrien besonders stark und macht europäische Produzenten in diesen Sektoren international weniger wettbewerbsfähig. Die Produktion in diesen Industrien könnte demnach teilweise in andere Länder mit niedrigeren CO₂-Preisen verlagert werden. Die europäischen Emissionen sinken wie vorgesehen, aber ein Teil der Einsparung wird durch gestiegene Emissionen in anderen Ländern wieder zunichte gemacht – ein Phänomen, das als Carbon Leakage bezeichnet wird (Felder und Rutherford 1993). Neben Produktionsverschiebungen kann es ebenfalls zu Carbon Leakage über den internationalen Energiemarkt kommen: Eine niedrigere europäische Nachfrage nach fossilen Brennstoffen führt zu niedrigeren Weltmarktpreisen für diese, was wiederum zur Folge hat, dass andere Länder mehr fossile Brennstoffe nachfragen und verbrennen. Internationaler Handel schränkt also die Wirksamkeit nationaler Klimapolitik ein. Es besteht ein Zielkonflikt zwischen Wohlfahrtsgewinnen aus Handelsliberalisierung auf der einen und einer erhöhten Emissionsverlagerung auf der anderen Seite.

Carbon Leakage ist nicht die einzige Dimension, in der Handelsliberalisierung zu unerwünschten klimapolitischen Nebenwirkungen führen kann. So wird für das EU-Mercosur-Abkommen befürchtet, dass intensiver Handel zu verstärkter Abholzung des südamerikanischen Regenwalds führt. Besserer europäischer Marktzugang für südamerikanische Landwirtschaftsprodukte schafft den Anreiz, mehr landwirtschaftliche Nutzfläche durch Abholzung zu gewinnen (siehe Abman und Lundberg 2020 zum Effekt von Handelsabkommen auf Abholzung). Der Amazonas-Regenwald stellt einen wichtigen CO₂-Speicher dar und Handelspolitik, die zu dessen Abholzung beiträgt, stünde (neben anderen negativen Folgen beispielsweise in Bezug auf Biodiversität) in klarem Widerspruch zu den Klimaschutzambitionen der EU.

EU CBAM KANN CARBON LEAKAGE REDUZIEREN, ABER NICHT AUSRÄUMEN

Am 1. Oktober des vergangenen Jahres hat die EU im Rahmen des Europäischen Green Deals ihr zentrales Instrument gegen Carbon Leakage in Kraft gesetzt: den CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (carbon bor-

der adjustment mechanism, CBAM). Es handelt sich hierbei um eine Variante des seit Jahren diskutierten CO₂-Zolls (Larch und Wanner 2017). Wenn Produzenten aus Ländern ohne CO₂-Preis oder mit einem niedrigeren CO₂-Preis als in der EU ihre Produkte in die EU einführen wollen, müssen Sie pro Tonne CO₂, die in der Produktion angefallen ist, die Differenz als Grenzsteuer bezahlen. Dadurch verlieren die europäischen Produzenten ihren Wettbewerbsnachteil auf dem europäischen Markt und emissionsintensive Industrien können weiter in der EU produzieren. Allerdings kann Carbon Leakage durch den CBAM aus verschiedenen Gründen nicht gänzlich verhindert werden: Er deckt zunächst nur ausgewählte, besonders emissionsintensive Industrien (wie z. B. Stahl und Zement) ab, er berücksichtigt keine Emissionen aus Vorprodukten (außer aus Strom) und er gleicht den Wettbewerbsnachteil europäischer Firmen nur auf dem europäischen Markt aus. Zusätzlich ist der CBAM kein geeignetes Mittel, um Leakage über den internationalen Energiemarkt zu bekämpfen. Quantitative Analysen des europäischen CBAM (Korpar et al. 2022; Sogalla 2023) kommen dementsprechend zu dem Ergebnis: Das Problem von Carbon Leakage wird durch den CBAM reduziert, nicht aber gänzlich ausgeräumt.

DURCH UMWELTKLAUSELN KÖNNEN HANDELSABKOMMEN »GRÜN« GESTALTET WERDEN

Die EU nimmt neben dem CBAM ein weiteres Instrument in Anspruch, um Konflikte zwischen handels- und klima- bzw. umweltpolitischen Zielen aufzulösen: Sie berücksichtigt verstärkt Umweltsanliegen in den Verhandlungen von Freihandelsabkommen und nimmt entsprechende Klauseln in den Vertragstext auf (Morin et al. 2018). Verschiedene Studien legen nahe, dass diese Umweltklauseln signifikante Effekte auf die tatsächliche Umweltbelastung haben: Sie führen zu niedrigeren CO₂-Emissionen (Baghdadi et al. 2013), reduzieren die »schmutzigen« Exporte aus Entwicklungsländern (Brandi et al. 2020) und neutralisieren den zuvor diskutierten Abholzungseffekt von Handelsabkommen (Abman et al. 2021). Harstad (2024) schlägt vor, Zölle in Abhängigkeit vom Ausmaß der Abholzung zu senken, um negative Umweltauswirkungen beispielsweise im EU-Mercosur Kontext zu vermeiden. Das genaue Design von Handelsabkommen kann also eine wichtige Rolle dabei spielen, unerwünschte Umwelt- und Klimaeffekte von Handelsliberalisierungen zu vermeiden.

EINE AMBITIONIERTE EUROPÄISCHE KLIMAPOLITIK DARF NICHT AN DEN EIGENEN GRENZEN ENDEN

Im Jahr 2022 machten die europäischen Emissionen 6,7% der globalen Treibhausgasemissionen aus (vgl. Abb. 2). Selbst wenn die EU ihre Emissionen auf null

senkt und dabei erfolgreich Carbon Leakage vermeiden könnte, wäre diese Reduktion bei weitem nicht ausreichend, das genannte Zwei-Grad-Ziel zu erreichen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das größte Emissionswachstum in aufstrebenden Volkswirtschaften wie China und Indien stattfindet (Copeland et al. 2022). Die EU muss also in den Blick nehmen, wie sie zu Emissionsenkungen in anderen Ländern beitragen kann. Ein wichtiger Bestandteil dabei ist die Formulierung und Umsetzung ambitionierter eigener Ziele. Zum einen gibt es empirische Evidenz für die internationale Diffusion von Politiken zur Bepreisung von CO₂ (Linsenmeier et al. 2023), zum anderen ist ambitionierte eigene Klimapolitik wichtig, um im Rahmen der internationalen Klimaverhandlungen eine Führungsrolle einnehmen zu können. Die Weltklimakonferenz in Dubai hat allerdings erneut vor Augen geführt, wie schwierig global koordinierte ambitionierte Klimapolitik zu erreichen ist.

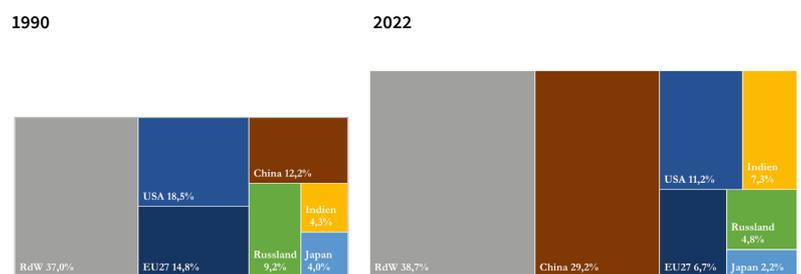
Auch der CBAM hat ein gewisses Potenzial, zu Emissionsminderungen in anderen Ländern beizutragen. Die Grenzsteuern werden im CBAM an die EU bezahlt. Produzenten aus Ländern mit eigenem CO₂-Preis (auf dem gleichen Niveau wie in der EU) müssen keine Grenzsteuer entrichten und bezahlen den CO₂-Preis im eigenen Land. Mit der Einführung eines CO₂-Preises kann also das Steueraufkommen im eigenen Land gehalten werden. Gleichzeitig wäre von diesem Preis die gesamte inländische Produktion betroffen und nicht nur die Exporte in die EU und die Emissionen würden in Reaktion auf die CO₂-Bepreisung sinken – der europäische CBAM würde also die Emissionen in diesem Drittland senken, ohne dass die Grenzsteuer tatsächlich zum Einsatz kommen müsste. In Indien und der Türkei wird in Reaktion auf den EU CBAM eine heimische CO₂-Bepreisung diskutiert. Es ist allerdings fraglich, ob selbst der große europäische Markt am Ende ausreicht, um diesen Schritt für viele Länder wirklich attraktiv zu machen. Der CBAM ist in erster Linie ein Instrument gegen Carbon Leakage und das zusätzliche Ziel von ambitionierterer Politik in anderen Ländern benötigt eigene Instrumente.

AMBITIONIERTE KLIMA CLUBS BIETEN EIN HOHES POTENZIAL, SCHEINEN ABER POLITISCH NICHT REALISIERBAR

Wirtschaftsnobelpreisträger William Nordhaus (2015) schlägt das Konzept eines Klimaclubs vor: Clubmitglieder verständigen sich darauf, CO₂ mit einem einheitlichen Preis zu belegen und gewähren sich gegenseitig bevorzugten Marktzugang. Andere Länder, die in der CO₂-Bepreisung nicht mitziehen, werden mit generellen Strafzöllen belegt. Anders als bei CO₂-Zöllen hängt die Höhe der Zölle nicht vom CO₂-Gehalt der Handelsströme ab: Im Klimaclub soll nicht Carbon Leakage für eine gegebene Klimakoalition minimiert, sondern die Größe der Koalition maximiert werden. Es geht also bei den Zöllen nicht in erster Linie da-

Abb. 2

Anteile an weltweiten Treibhausgasemissionen



Anmerkung: Treibhausgasemissionen ohne Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF). Anstieg weltweiter THG um 62 % zwischen 1990 und 2022. EU27 im Jahr 1990 bzw. 2022 mit heutigen Mitgliedstaaten. RdW = Rest der Welt.

Quelle: EDGAR – Emissions Database for Global Atmospheric Research; Darstellung der Autoren.

rum, Wettbewerbsnachteile der eigenen Produzenten auszugleichen, sondern Anreize für die Clubmitgliedschaft zu schaffen. Farrokhi und Lashkaripour (2021) vergleichen die globale Implementierung von CO₂-Zöllen und Zöllen, die den Anreiz für die Mitgliedschaft im Klimaclub maximieren, und kommen zu dem Ergebnis, dass letztere die globalen Emissionen deutlicher senken. Die politische Umsetzbarkeit solch eines Klimaclubs ist allerdings fraglich und dessen Erfolg hängt insbesondere von der Größe des Kerns an Ländern ab, die bedingungslos zu einer CO₂-Bepreisung bereit sind. Der auf die deutsche G-7-Präsidentschaft zurückgehende Klimaclub, der bei der vergangenen Weltklimakonferenz gestartet wurde und aktuell 36 Mitgliedsländer aus der ganzen Welt zählt, hat mit dem Nordhausschen Konzept des Klimaclubs wenig gemein und erscheint bisher lediglich als ein loser Zusammenschluss von Ländern, die sich dem Pariser Abkommen besonders verpflichtet fühlen und ihre industriellen Dekarbonisierungsbemühungen enger miteinander abstimmen wollen.

ENERGIEWENDEPARTNERSCHAFTEN SENKEN EMISSIONEN IN PARTNERLÄNDERN UND REDUZIEREN DAS GLOBALE ANGEBOT AN FOSSILEN ENERGIETRÄGERN

Wenn möglichst viele Handelspartner der EU die Dekarbonisierung ihrer Industrie und Energieversorgung vorantreiben, macht dies erstens weniger wahrscheinlich, dass europäische Klimapolitik zur Verlagerung energieintensiver Industrien in diese Länder führt, sorgt zweitens dafür, dass etwaige Verlagerung mit geringerem Carbon Leakage einher ginge, weil die Produktion im Partnerland ebenfalls relativ emissionsarm ist und senkt drittens die CO₂-Emissionen nicht nur in der EU, sondern auch in den Partnerländern. Die EU sollte daher möglichst viele Länder aktiv in ihren Dekarbonisierungsbemühungen unterstützen, insbesondere wenn sie mit diesen intensivierte Handelsbeziehungen anstrebt. Ein entsprechendes Instrument sind die so genannten »Just Energy Transition Partnerships« (JETPs), in denen reiche Industrieländer Ent-

wicklungs- und Schwellenländer in ihrer Energiewende unterstützen. In der ersten Partnerschaft dieser Art, die 2021 auf dem Glasgower Klimagipfel beschlossen wurde, unterstützen Deutschland, Frankreich, Großbritannien, die USA und die Europäische Union Südafrika mit 8,5 Mrd. US-Dollar, um aus der Kohlenutzung und -förderung auszusteigen. Letzteres – also die Berücksichtigung auch des globalen Angebots fossiler Brennstoffe – ist ein elementarer Bestandteil eines effektiven Klimapolitikmix (Harstad 2012). Seitdem hat die EU JETPs mit zusätzlichen Partnerländern (z. B. Indonesien) abgeschlossen und führt aktuell weitere Verhandlungen. Neben der finanziellen Unterstützung der Transformation wichtiger Handelspartner könnte Handelspolitik eine wichtige direkte Rolle in zukünftigen Partnerschaften spielen – beispielsweise durch erleichterten Marktzugang als zusätzlichem Anreiz (analog zur Logik eines Klimaclubs) oder der Liberalisierung des Handels von Gütern, die zur erneuerbaren Energiegewinnung genutzt werden können.

NEGATIVER CARBON LEAKAGE IST DIE MÖGLICHE FOLGE VON HANDEL MIT UMWELTGÜTERN

Der Handel mit Umweltgütern steht im Mittelpunkt des seit 2014 von 46 Mitgliedstaaten in der Welthandelsorganisation (WTO) verhandelten »Environmental Goods Agreement« – u. a. Güter zur Gewinnung erneuerbarer Energie oder zur Steigerung der Energieeffizienz. Erleichterter Handel mit solchen Produkten hat das Potenzial, die Energiewende günstiger zu machen und somit zu schnelleren Emissionsenkungen in allen involvierten Ländern zu führen. In Bezug auf Carbon Leakage kann Handel mit Umweltgütern sogar den gegenteiligen Effekt im Vergleich zu den »klassischen« Kanälen über Produktionsverlagerungen und den Energiemarkt haben: Wenn europäische Klimapolitik zu Innovation im Umweltgüterbereich führt und diese Innovation über Handel in anderen Ländern ohne eigene entsprechend ambitionierte Klimapolitik verfügbar wird, kann es dadurch in diesen Ländern attraktiv werden, vermehrt saubere Technologien zu nutzen. Es kommt zu einer zusätzlichen Senkung von Emissionen als Reaktion auf die verschärfte europäische Klimapolitik (Gerlagh und Kuik 2014).

FAZIT

Die Europäische Union will gleichzeitig von den Chancen der Globalisierung profitieren und eine Vorreiterrolle im internationalen Klimaschutz einnehmen. Aus ihrem klimapolitischen Anspruch ergibt sich als Mindestanforderung an die europäische Handelspolitik, dass diese die klimapolitischen Anstrengungen nicht konterkariert. Der CBAM stellt hierbei ein zentrales Instrument dar. Er trägt dazu bei, dass die EU gleichzeitig offen für internationalen Handel sein und im heimischen Markt ambitionierte Klimapolitik betreiben kann, ohne dass eingesparte Emissionen in an-

dere Länder verschoben werden. Zusätzlich kann die verstärkte Aufnahme von Umweltklauseln in Handelsabkommen dazu beitragen, Zielkonflikte aufzulösen. Im besten Fall steht die Handelspolitik nicht nur nicht im Widerspruch zu klimapolitischen Zielen, sondern unterstützt diese aktiv. Im Zusammenspiel liegt die Chance darin, dass die EU gezielt darauf hinwirken kann, dass ihre Handelspartner selbst Emissionen einsparen und weniger fossile Brennstoffe fördern. Im besten Fall kann dies im Rahmen eines multilateralen Klimaclubs und/oder eines WTO-Abkommens zum Handel von Umweltgütern gelingen. Ergänzend können Handelsanreize im Rahmen bilateraler (Energie-)Partnerschaften genutzt werden, um die Dekarbonisierung in Partnerländern voranzutreiben.

REFERENZEN

- Abman, R., I. Bastiaens und M. Ruta (2021), »The Effectiveness of Environmental Provisions in US Trade Agreements«, *World Bank Policy Research Working Paper* 9601.
- Abman, R. und C. Lundberg (2020), »Does Free Trade Increase Deforestation? The Effects of Regional Trade Agreements«, *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists* 7(1), 35–72.
- Baghdadi, L., I. Martinez-Zarzoso und H. Zitouna (2013), »Are RTA Agreements with Environmental Provisions Reducing Emissions?«, *Journal of International Economics* 90(2), 378–390.
- Baqee, D., J. Hinz, B. Moll, M. Schularick, F. Teti, J. Wanner und S. Yang (2023), »What if? The Effects of a Hard Decoupling from China on the German Economy«, *Kiel Policy Brief* Dezember.
- Brandi, C., J. Schwab, A. Berger und J.F. Morin (2020), »Do Environmental Provisions in Trade Agreements Make Exports from Developing Countries Greener?«, *World Development* 129, 104899.
- Copeland, B.R., J.S. Shapiro und M. Scott Taylor (2022), »Globalization and the Environment«, in: G. Gopinath, E. Helpman und K. Rogoff (Hrsg.), *Handbook of International Economics*, Bd. 5, Elsevier, 61–146.
- Farrokhi, F. und A. Lashkaripour (2021), »Can Trade Policy Mitigate Climate Change?«, *mimeo*.
- Felder, S. und T. Rutherford (1993), »Unilateral CO₂ Reductions and Carbon Leakage: The Consequences of International Trade in Oil and Basic Materials«, *Journal of Environmental Economics and Management* 25(2), 162–176.
- Gerlagh, R. und O. Kuik (2014), »Spill or Leak? Carbon Leakage with International Technology Spillovers: A CGE Analysis«, *Energy Economics* 45, 381–388.
- Harstad, B. (2012), »Buy Coal! A Case for Supply-Side Environmental Policy«, *Journal of Political Economy* 120(1), 77–116.
- Harstad, B. (2024), »Trade and Trees«, *American Economic Review: Insights*, im Erscheinen.
- Korpar, N., M. Larch und R. Stöllinger (2022), »The European Carbon Border Adjustment Mechanism: A Small Step in the Right Direction«, *International Economics and Economic Policy* 20, 1–44.
- Larch, M. und J. Wanner (2017), »Carbon Tariffs: An Analysis of the Trade, Welfare, and Emission Effects«, *Journal of International Economics* 109, 195–213.
- Larch, M. und J. Wanner (2022), »The Consequences of Unilateral Withdrawals from the Paris Agreement«, *Kiel Working Paper* 2236.
- Linsenmeier, M., A. Mohommed und G. Schwerhoff (2023), »Global Benefits of the International Diffusion of Carbon Pricing Policies«, *Nature Climate Change* 13(7), 679–684.
- Morin, J.F., A. Dür und L. Lechner (2018), »Mapping the Trade and Environment Nexus: Insights from a New Data Set«, *Global Environmental Politics* 18(1), 122–139.
- Nordhaus, W.D. (2015), »Climate Clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy«, *American Economic Review* 105(4), 1339–1370.
- Sogalla, R. (2023), »Unilateral Carbon Pricing and Heterogeneous Firms«, *DIW Discussion Paper* 2060.

Isabella Gourevich, Dorothee Hillrichs und Camille Semelet

Indien – auf dem Weg in die Zukunft

Geopolitische Spannungen sind derzeit omnipräsent in Nachrichten und politischen Debatten. Vor diesem Hintergrund wirkt die BRICS-Erweiterung 2024 um mehrere autokratische Staaten wie Iran und Saudi-Arabien wie ein Punktgewinn für den chinesische »business first, values second«-Ansatz. Die große Anzahl Staaten, die ihr Interesse an der BRICS-Aufnahme bekundeten, zeugt von der Attraktivität dieses Ansatzes für Länder des globalen Südens. Diese sehen sich – zum Teil zu Recht – nicht adäquat in das weltwirtschaftliche System eingebunden und suchen nach neuen Wegen, ihre wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben.

Indien – das I in BRICS – sieht sich traditionell als Mittler zwischen politisch unterschiedlichen Nationen. Auch wenn das Land selbst in Spannungen verwickelt ist – international wie national – gilt es doch Vielen als Vertreter westlich-demokratischer Werte. Das Land hat zudem eine immense Bedeutung für die Weltwirtschaft und hat größtes Potenzial, wirtschaftlich an Bedeutung zu gewinnen. Mit einer Bevölkerung von über 1,4 Mrd. Menschen hat Indien 2023 China als bevölkerungsreichstes Land der Welt abgelöst.¹ Gemessen am BIP liegt es auf Platz 5 weltweit, und mit einer jährlichen Wachstumsrate von 7% übertraf Indien 2022 alle BRICS-Länder – einschließlich China. In den vergangenen Jahren ist Indien jedoch auch aus anderen Gründen in den Mittelpunkt gerückt. Seit die Welt während der Corona-Pandemie mit Lieferschwierigkeiten aus China zu kämpfen hatte, ist die Suche nach zusätzlichen Produktionsstandorten im Gange. Tech-Giganten wie Apple und Microsoft sind Vorreiter in Sachen Diversifizierung und beginnen, ihre Produktion in Indien auszubauen (Forbes 2023).

In diesem Artikel beleuchten wir die Integration Indiens in die Weltwirtschaft, um zu verstehen, welche Chancen Indien hat, sich als Produktionsstandort im globalen Wirtschaftskreislauf zu etablieren. Wir identifizieren zu Beginn unserer Analyse Sektoren, in denen Indien bereits heute als Lieferant unverzichtbar ist. Anschließend schlüsseln wir Indiens Handelsströme

und die Verflechtungen mit den BRICS-Ländern und der EU auf. Danach erörtern wir die jüngsten industrie- und handelspolitischen Strategien der indischen Regierung und zeigen, wo erste Erfolge in Handelsdaten sichtbar werden.

INDIENS ROLLE IM WELTHANDEL

Indien hat sich bereits in einer Reihe von Branchen weltweit einen Namen als Lieferant gemacht. Im Bereich der Dienstleistungen steht das Land weltweit an 14. Stelle der Exporteure, und bei den Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) rangiert es laut OECD-Daten auf Platz 4. Der weltweite Nachfrageschub nach IKT-Dienstleistungen aufgrund der Corona-Pandemie ließ die indischen Dienstleistungsexporte zwischen 2019 und 2021² um 26% ansteigen, 20 Prozentpunkte mehr als die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate in den zehn Jahren zuvor.

Im Warenhandel sind Indiens Exporte diversifizierter. Indien ist ein wichtiger Lieferant von sowohl Primär- als auch Luxusgütern. Das Land ist beispielsweise weltweit einer der größten Exporteure von Schmuck und Gewürzen. Gleichzeitig stammen mehr als 40% der weltweiten Ausfuhren von Eisen und unlegiertem Stahl sowie von Granit aus Indien. Eine wichtige Rolle spielt Indien außerdem für viele Entwicklungsländer bei der Versorgungssicherheit von Lebensmitteln und Medikamenten.

Indiens Bedeutung für Entwicklungsländer wurde im August 2023 deutlich als die Regierung mit einem Verbot von Reisausfuhren für negative Schlagzeilen sorgte. Die Regierung verteidigte die Maßnahme mit der Sorge um die heimische Ernährungssicherheit. Die dramatischen Folgen lassen sich mit einer Analyse weltweiter Handelsdaten (UN Comtrade) abschätzen. Diese zeigt, dass das Land 40% der weltweiten Reisausfuhren liefert. Insbesondere Entwicklungsländer in Subsahara-Afrika, der MENA-Region³ und Südasien

² Letztes Jahr mit verfügbaren Service-Daten in der OECD-BaTIS-Datenbank (OECD 2023).

³ Die MENA-Region umfasst die Staaten Nordafrikas sowie des Nahen Ostens.



Isabella Gourevich

ist Doktorandin am ifo Zentrum für Außenwirtschaft.



Dorothee Hillrichs, Ph.D.,

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am ifo Zentrum für Außenwirtschaft.



Camille Semelet

ist Doktorandin am ifo Zentrum für Außenwirtschaft.

Tab. 1

Bedeutung Indiens als Lieferant für verschiedene Regionen

Weltregion	Medikamente (HS 3004)			Reis (HS 1006)			Insektizide, Fungizide, Herbizide (HS4 3808)		
	Importe Anteil >50%	Importe Anteil >75%	Top 5 Lieferant	Importe Anteil >50%	Importe Anteil >75%	Top 5 Lieferant	Importe Anteil >50%	Importe Anteil >75%	Top 5 Lieferant
Ost-Asien & Pazifik	2	0	22	2	1	19	0	0	16
Europa & Zentral-Asien	0	0	7	0	0	23	0	0	7
Latein-Amerika & Karibik	3	0	30	0	0	10	0	0	11
Naher Osten & Nord-Afrika	0	0	6	12	6	20	1	0	13
Nord-Amerika	0	0	1	0	0	2	0	0	1
Süd-Asien	4	2	7	5	4	6	2	2	6
Sub-Sahara Afrika	18	3	48	19	11	45	0	0	29

Anmerkung: Die Tabelle zeigt die Anzahl der Länder aus jeder der sieben Weltregionen, für die Indien mehr als 50% oder 75% der Einfuhren der drei ausgewählten Produktgruppen ausmacht. Darüber hinaus ist in der dritten Spalte für jedes Produkt die Anzahl der Länder angegeben, für die Indien zu den fünf wichtigsten Lieferanten des jeweiligen Produkts gehört.

Quelle: UN Comtrade; Berechnungen des ifo Instituts.

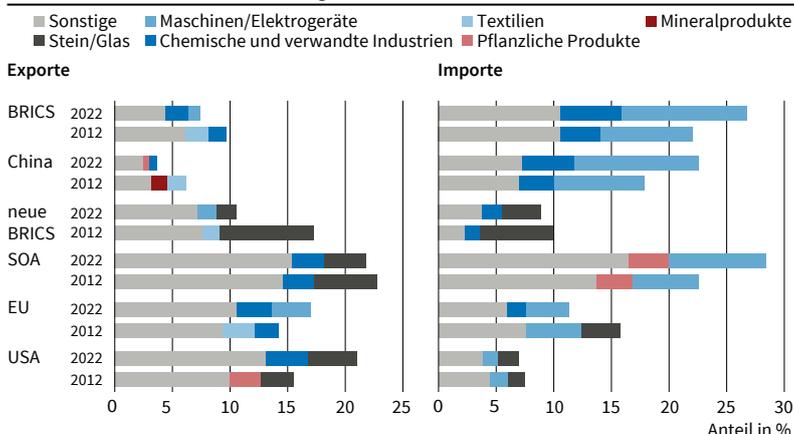
sind von indischen Handelsbeschränkungen betroffen. Wie Tabelle 1 beschreibt, liefert Indien in 38 (22) Ländern mehr als 50% (75%) der Reisimporte. Die Nachbarländer Bhutan und Nepal beziehen fast ihre gesamten Reisimporte aus Indien, während Sri Lanka mehr als 90% des Grundnahrungsmittels aus Indien importiert. Ein Konflikt dieser Art könnte in Zukunft häufiger auftreten, denn die wichtigsten Reisanbaugebiete liegen im Norden Indiens, in einer Region, für die Experten der Weltbank aufgrund des Klimawandels vermehrt schwerere Dürreperioden voraussagen (The World Bank 2023a). Investitionen in Anpassungsstrategien an den Klimawandel sind daher für Indien und den Rest der Welt von entscheidender Bedeutung.

Neben den Dienstleistungen und Primärgütern ist Indien ein wichtiger Akteur in der chemischen Industrie und verwandten Branchen. Auch diese Industrien stellen für die Ernährungssicherheit wichtige Güter wie Insektizide und Herbizide her. Darüber hinaus sind viele Länder bei der Versorgung mit Arzneimitteln von

Indien abhängig: 27 Länder weltweit geben mehr als 50% ihrer Arzneimittelausgaben für indische Produkte aus. Wie beim Reis befinden sich die meisten dieser Länder in Afrika südlich der Sahara: 18 von 48 Ländern in der Region beziehen mehr als die Hälfte der importierten Medikamente für den Einzelhandel aus Indien. Äthiopien, ein weiteres neues BRICS-Mitglied, bezieht 64% seiner Medikamentenimporte aus Indien. Im Nachbarland Eritrea liegt der Anteil Indiens sogar bei über 80%. Die Bedeutung Indiens als Arzneimittelieferant für den globalen Süden macht die Eigentumsrechte zu einem strittigen Thema in den laufenden Abkommens-Verhandlungen zwischen der EU und Indien. Während europäische Pharmaunternehmen auf die Bedeutung strenger Patentgesetze hinweisen, um die hohen Vorabinvestitionen in Forschung und Entwicklung finanzieren zu können, warnen Nichtregierungsorganisationen, dass eine Einschränkung der indischen Produktion von Generika schwerwiegende Auswirkungen auf die medizinische Versorgung in den Entwicklungsländern haben würde.

Abb. 1

Mit China als Rückgrat des indischen Handels weitet Indien seine Ausfuhren von Maschinen und chemischen Erzeugnissen auf westliche Märkte aus



Anmerkung: Diese Abbildung zeigt den relativen Anteil der von Indien exportierten (links) und importierten (rechts) Produkte mit verschiedenen Partnern als Prozentsatz der gesamten indischen Exporte/Importe in den Jahren 2012 und 2022, ohne Öl. Bei den verschiedenen Partnern handelt es sich um die BRICS-Länder (Brasilien, China, Russland und Südafrika), China allein, die neuen BRICS-Mitglieder (Argentinien, Ägypten, Äthiopien, Iran, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate), die Länder Südostasiens (SOA) ohne China, die EU27 und die USA. Für jeden Partner zeigen die Balken proportional die Bedeutung der beiden wichtigsten gehandelten Produktkategorien und fassen den Rest in der Kategorie »Sonstige« zusammen.

Quelle: UN Comtrade 2023; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

HANDELSVERFLECHTUNGEN MIT BR(I)CS UND DER EU

Für Indien selbst spielen die erweiterten BRICS, die EU und die USA die Hauptrollen als Lieferanten und Absatzmärkte. Unsere Analyse zeigt, dass diese Handelsbeziehungen von wenigen Sektoren dominiert werden. Der Handel mit den BRICS-Staaten spielt in Indiens Wirtschaftslandschaft insbesondere durch das Ölgeschäft eine zentrale Rolle. In den vergangenen zwei Jahrzehnten war Rohöl das wichtigste Importprodukt, das seit 2005 stets 9 bis 14% der Gesamtimporte ausmacht. Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) liefern rund die Hälfte der indischen Rohölimporte. Im Jahr 2022 stieg der Importanteil auf 20%, parallel zum Exportanteil von raffiniertem Öl, eine wahrscheinliche Folge der westlichen Sanktionen gegen Russland.⁴

⁴ UN Comtrade 2023, Berechnungen des ifo Instituts.

Abgesehen von Mineralöl sind China und die VAE die wichtigsten Partner Indiens innerhalb der erweiterten BRICS. Im Jahr 2022 entfiel auf die BRICS-Staaten mehr als ein Viertel der Gesamteinfuhren Indiens (vgl. Abb. 1). Indiens Einfuhren aus China sind seit 2001 stetig gestiegen und erreichten 2022 fast 50 Mrd. US-Dollar. Die Ausfuhren nach China werden von Maschinen, elektrischen Produkten und Chemikalien dominiert. Landwirtschaftliche Erzeugnisse machen 30 % der indischen Exporte nach China aus. Obwohl Indien und die Vereinigten Arabischen Emirate nach wie vor enge Beziehungen unterhalten, sogar ein neues Handelsabkommen geschlossen haben, sind Indiens Ausfuhren dorthin – ebenso wie nach China – seit 2009 rückläufig.

Auch der Handel mit der EU hat sich in den vergangenen Jahrzehnten erheblich verändert. Indien hat seine Maschinen- und Chemieexporte ausgeweitet und den Anteil einfacher Agrarprodukte und Textilien reduziert. Parallel sank der Anteil der EU an den indischen Exporten von 23 % im Jahr 1995 auf 14,4 % im Jahr 2012, erholte sich in den vergangenen Jahren nur langsam und lag im Jahr 2022 bei 17 %. Die jüngste Erholung der Ausfuhren in die EU ist hauptsächlich auf Exporte von Chemikalien, Maschinen und Elektronik in die Niederlande, Belgien, Frankreich und Italien zurückzuführen. Die Entwicklung des Handels zwischen Indien und der EU in den 2000er Jahren spiegelt die globale Verlagerung der Wertschöpfungskette im Textilsektor nach Süd- und Südostasien wider. Die Lieferungen von Rohstoffen und Intermediärgütern der Textilindustrie wie Baumwolle und Garn machten in den 1990er Jahren über 35 % der Ausfuhren in die EU aus (wovon über 30 % nach Deutschland gingen) und fielen bis 2022 auf 13 %.

Die EU hat auch als Lieferant für Indien an Bedeutung verloren. Ihr Anteil am indischen Importvolumen ist von 29 % in den 1990er Jahren auf 12 % im Jahr 2022 gesunken. Die einst führenden EU-Exporteure von Edelsteinen und Maschinen auf den indischen Markt, Belgien beziehungsweise Deutschland, haben ihre Ausfuhren innerhalb von 20 Jahren um mehr als die Hälfte reduziert.

Im Gegensatz zum Verarbeitenden Gewerbe sind die Exportmuster bei den Dienstleistungen recht konstant. Indiens Exporte werden von IKT- und Unternehmensdienstleistungen dominiert. Zwischen 2005 und 2021 stieg der Anteil der IKT an den weltweiten Dienstleistungsexporten Indiens von 32 % auf 36 %. Unternehmensdienstleistungen wuchsen um 16 % und machen 41 % der gesamten indischen Dienstleistungsexporte weltweit aus.⁵ Die USA sind mit einem Anteil von 15 % an den Gesamtexporten Indiens wichtigstes Zielland für Dienstleistungen. An zweiter und dritter Stelle stehen Großbritannien und China, auf die etwa 8 % beziehungsweise 5 % der indischen Dienstleistungsexporte entfallen. Indien steht zunehmend im

Wettbewerb mit China, wo der Anteil der IKT-Dienstleistungsexporte von 3 % im Jahr 2005 auf 19 % im Jahr 2021 gestiegen ist.

PRODUKTIONSSTANDORT INDIEN: MODIS PLAN BIS 2047

Seit dem Amtsantritt von Premierminister Narendra Modi im Jahr 2014 arbeitet die Regierung an der Förderung des Verarbeitenden Gewerbes. Erklärtes Ziel des Premiers ist, dass Indien zum 100-jährigen Bestehen 2047 zur Gruppe der einkommensstärksten Länder zählt (Modi 2023). Seine Regierung verfolgt dafür eine dreigleisige Strategie, die (1) eine starke staatliche Unterstützung des Verarbeitenden Gewerbes, (2) einen einheitlichen Binnenmarkt und (3) eine stärkere Öffnung für den internationalen Handel und ausländische Direktinvestitionen (ADI) vorsieht. Dabei steht Indien jedoch vor einem Balanceakt, die heimische Wirtschaft mit Subventionsprogrammen zu stärken und gleichzeitig die geltenden WTO-Regeln einzuhalten.

Drei-Säulen-Strategie

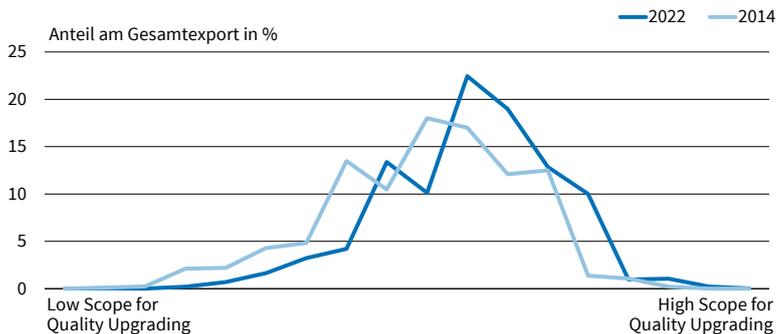
Säule eins subventioniert im Inland produzierte Waren. Die 2014 gestartete »Make in India«-Kampagne zielte vornehmlich auf ausländische Investitionen ab. Komplementär dazu kam 2016 die Einführung der »nationalen Politik für geistige Eigentumsrechte« (NIPR) (WTO 2021). Im Jahr 2020 folgte das Programm »Atmanirbhar Bharat Abhiyaan«, bei der das sogenannte Production-Linked Investment Scheme im Mittelpunkt steht. All diese Programme sollen die globale Wettbewerbsfähigkeit des indischen Verarbeitenden Gewerbes verbessern.

Säule zwei, die Schaffung eines Binnenmarkts innerhalb Indiens, war und ist ebenfalls von entscheidender Bedeutung. Lange Zeit behinderten komplexe lokale Abgaben und eine unzureichende Infrastruktur den Handel zwischen verschiedenen Bundesstaaten. Die Einführung einer landesweiten Waren- und Dienstleistungsteuer im Jahr 2017 und erhebliche Verbesserungen der Verkehrsinfrastruktur haben zuletzt den Weg für einen robusten indischen Binnenmarkt geebnet (The Economist 2022).

Die dritte Säule betrifft die Einbindung indischer Unternehmen in den internationalen Handel. Im Frühjahr 2023 kündigte die indische Regierung ihre neueste Strategie an, die auf den bisherigen Rhythmus von 5-Jahres-Plänen verzichtet und auf Anpassungsfähigkeit und Langfristigkeit ausgelegt ist. Sie fördert den Handel über elektronische Plattformen und setzt Anreize auf Distriktebene, lokale Exportpotenziale zu identifizieren. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen könnten von diesen Komponenten profitieren. Darüber hinaus enthält die Strategie Sonderbestimmungen für die Einfuhr von Investitionsgütern wie Maschinen und Anlagen. Diese sind besonders wichtig,

⁵ OECD- Daten, Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 2

Indische Exporte verlagern sich auf Produkte mit Potenzial zur Qualitätsverbesserung

Anmerkung: Diese Abbildung zeigt das Potenzial für Qualitätsverbesserungen innerhalb der indischen Exporte, gemessen an der Qualitätsleiter. Jedem Produkt ist eine Quality Ladder zugeordnet, die die Möglichkeit der vertikalen Differenzierung eines Produkts darstellt. Eine höhere Ladder zeigt an, dass die Möglichkeiten zur Qualitätsdifferenzierung für ein bestimmtes Produkt groß sind, während das Gegenteil für niedrige Ladder gilt. Bei Gütern mit größerem Spielraum für eine Qualitätsdifferenzierung handelt es sich wahrscheinlich um komplexere Produkte mit höherer Wertschöpfung.

Quelle: Khandelwal (2010) und UN Comtrade; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

um den indischen Fertigungssektor zu modernisieren. Auch die Qualität der Produkte kann mit Hilfe moderner Technologien gesteigert werden.

Vielversprechende Anzeichen

Die kontinuierlichen Bemühungen der Regierung Modi tragen bereits Früchte. Die ADI-Zuflüsse sind nach Angaben der Weltbank zwischen 2014 und 2019 um beachtliche 44% gestiegen (The World Bank 2023b), ein wesentlicher Schritt zu einer tieferen Integration in globale Wertschöpfungsketten (Liu et al. 2021). Die zunehmende Bedeutung von Maschinen und Chemikalien bei den Exporten und Importen unterstreichen Indiens Entwicklung. Darüber hinaus hat sich die Zusammensetzung des indischen Exportwarenkorbs zwischen 2014 und 2022 allmählich in Richtung Produkte mit größerem Potenzial zur Qualitätsdifferenzierung verschoben (vgl. Abb. 2). Dies deutet auf eine Entwicklung hin zu komplexeren Gütern hin. Des Weiteren sind die Durchschnittswerte pro Einheit (unit values), die ein Indikator für die Qualität differenzierbarer Waren sind, für viele Produkte gestiegen.

Indiens Handelspolitik

Indien ist seit 1995 Mitglied der WTO, hat aber seitdem nur wenige Handelsabkommen ratifiziert und verfügt daher noch über vergleichsweise hohe tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse. Der Durchschnittszoll auf landwirtschaftliche Erzeugnisse liegt bei 49%, während auf nicht-landwirtschaftliche Erzeugnisse in der Regel Einfuhrzölle von etwa 9% erhoben werden (WTO 2021). Diese durchschnittlich angewandten Zölle liegen deutlich unter den Höchstzöllen, die Indien handelsrechtlich von WTO-Mitgliedern verlangen dürfte (113% für landwirtschaftliche Erzeugnisse, 36% für nichtlandwirtschaftliche Erzeugnisse). Die Diskrepanz lässt Indiens Handelspolitik viel Spielraum und macht diese daher schwer vorhersagbar. Nichtsdesto-

trotz unterhält das Land Handelsbeziehungen mit den meisten Ländern weltweit. Indiens Exportanteil am BIP ist seit der ersten Handelsliberalisierung Mitte der 1980er Jahre kontinuierlich gestiegen, erreichte 2013 einen Höchststand von 25% und lag 2022 bei 21%.⁶

Verhandlungen Indien-EU-Handelsabkommen

Nach einem Jahrzehnt ohne Handelsabkommen hat die indische Regierung Abkommen mit Mauritius (2021), Australien und den VAE (beide 2022) ratifiziert (WTO 2023). Weitere Verhandlungen sind im Gange. Insbesondere die Wiederaufnahme von Verhandlungen mit der EU im Juni 2022 sind von hoher Bedeutung. Eine erste Verhandlungsrunde zwischen 2007 und 2013 war gescheitert. Um die Erfolgsaussichten dieses Mal zu erhöhen, wurde das, was normalerweise Teil eines umfassenden Abkommens ist, aufgeteilt: Die beiden Parteien verhandeln drei separate Abkommen über Handel, Investitionsschutz und geografische Angaben. Dennoch wird eine Einigung nicht leicht zu erreichen sein. Indien, das 2022 im Yale Environmental Performance Index den letzten Platz belegte, hat Schwierigkeiten, die hohen Nachhaltigkeitsanforderungen der EU im Rahmen des EU Green Deal zu erfüllen. Die EU beklagt darüber hinaus Indiens schwache Arbeitsschutzgesetze, und Menschenrechtsorganisationen kritisieren Indien ebenfalls in mehreren Punkten (Human Rights Watch 2023). Indien wiederum ist besorgt, dass eine Überschwemmung seines Markts mit hoch subventionierten europäischen Agrarprodukten zahlreiche Kleinbauern und Landwirte in Bedrängnis bringen könnte. Zudem befürchtet die Modi-Regierung, dass kleine und mittelständische Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe noch nicht in der Lage sind, mit europäischen Anbietern zu konkurrieren.

Während die beiden Parteien in vielen Punkten weit voneinander entfernt zu sein scheinen, ist der Erfolgsdruck für beide Seiten groß. Indien braucht die europäischen Zulieferer, um sein Verarbeitendes Gewerbe voranzubringen, während Europa nicht auf den indischen Markt verzichten kann. Für Indien ist eine tiefere Integration in die Weltwirtschaft notwendig, wenn es bis 2047 den Status eines Industrielandes erreichen will. Auch werden Fachkräfte in den Bereichen IT und Technik in der EU dringend benötigt und eine Vereinfachung der Visavergabe im Rahmen eines Handelsvertrags wäre sinnvoll. Sollten die Verhandlungen scheitern, steht die indisch-europäische geopolitische Partnerschaft zunehmend auf dünnerem Eis.

AUSBLICK

Vor dem Hintergrund globaler geopolitischer Spannungen sowie der Bewegung hin zu Diversifizierung von Produktionsstandorten, gewinnt Indien an Bedeutung. Das Land ist schon heute ein wichtiger Akteur im

⁶ World Development Indikatoren (The World Bank 2023c).

Dienstleistungssektor und spielt eine entscheidende Rolle für die Pharma- und Lebensmittelsicherheit des globalen Südens. Eine Mischung aus gezielten Subventionen und Handelsabkommen soll Indien nun den Weg zu einem weltweiten Zentrum der Verarbeitenden Industrie ebnen. Erste Erfolge sind sichtbar: Der Anteil von Maschinen in Indiens Exporten wächst und die Qualität der Waren im Allgemeinen steigt. In den vergangenen zwei Jahrzehnten ist China zu Indiens wichtigstem Handelspartner avanciert, während der Anteil der EU am indischen Handel seit den 1990er Jahren zurückgegangen ist. Seit 2022 verhandeln Indien und die EU wieder über ein Handelsabkommen. Ein Erfolg scheint schwer erreichbar, ist aber unerlässlich für beide Seiten. Auf Seiten der EU werden die Handelsverhandlungen mit Indien einmal mehr zeigen, zu welchen ökologischen und sozialen Kosten geopolitische Allianzen geschmiedet werden.

Die laufenden Reformbemühungen Indiens signalisieren einen positiven Kurs in Richtung wirtschaftliche Entwicklung. Während die Ausrichtung der indischen Reformen ermutigend ist, muss das Land seine Verlässlichkeit als fairer Akteur im globalen Handel noch unter Beweis stellen. Strategien zur Anpassung an den Klimawandel sind dringend erforderlich, um die weltweite Nahrungsmittelversorgung zu sichern, aber auch um den wachsenden Produktionssektor vor drohenden Unwetterereignissen zu schützen.

REFERENZEN

Forbes (2023), »Why Apple is Manufacturing the iPhone 15 in India«, Editor's Pick 17. August, verfügbar unter: <https://www.forbes.com/sites/irenebenedicto/2023/08/17/why-apple-is-manufacturing-the-iphone-15-in-india/>, aufgerufen am 19. November 2023.

Human Rights Watch (2023), »World Report«, verfügbar unter: <https://www.hrw.org/world-report/2023/country-chapters/india>, aufgerufen am 19. November 2023.

Khandelwal, A. (2010), »The Long and Short (of) Quality Ladders«, *The Review of Economic Studies* 77 (4), 1450-1476.

Liu, Y., C.Z. Qiang und V. Steenbergen (2021), »Foreign Direct Investment and Global Value Chains«, in: Y. Liu, C.Z. Qiang und V. Steenbergen (Hrsg.), *An Investment Perspective on Global Value Chains*, World Bank, 29-61.

Modi, Narendra (2022), »PM Modi addresses DPIIT webinar on »Make in India for the World««, *Homepage by Indian Prime Minister Narendra Modi*, 22. März, verfügbar unter: <https://www.narendramodi.in/text-of-prime-minister-narendra-modi-s-address-at-post-budget-webinar-on-%E2%80%98make-in-india-for-the-world--560437>, aufgerufen am 17. November 2023.

OECD (2023), »OECD-WTO Balanced Trade in Services (BaTIS) dataset«, OECD iLibrary, verfügbar unter: https://www.oecd-ilibrary.org/trade/data/oecd-statistics-on-international-trade-in-services_tis-data-en, aufgerufen am 17. November 2023.

The Economist (2022), »India is likely to be the world's fastest-growing big economy this year – Can the expansion continue?«, *The Economist Briefing*, 14. Mai, verfügbar unter: <https://www.economist.com/briefing/2022/05/14/india-is-likely-to-be-the-worlds-fastest-growing-big-economy-this-year>, aufgerufen am 17. November 2023.

The World Bank (2023a), »Climate Knowledge Portal«, verfügbar unter: <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/india/extremes>, aufgerufen am 19. November 2023.

The World Bank (2023b), »Foreign Direct Investment, Net Inflows (% of GDP) – India«, *The World Bank Data*, verfügbar unter: <https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS?locations=IN>, aufgerufen am 17. November 2023.

The World Bank (2023c), »World Development Indicators«, *The World Bank Data*, verfügbar unter: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>, aufgerufen am 17. November 2023.

United Nations (2023), »The United Nations Comtrade Database«, verfügbar unter: <https://comtradeplus.un.org>, aufgerufen am 17. November 2023.

World Trade Organization (WTO) (2021), »Trade Policy Review: India, WTO Secretariat Executive Summary January 2021«, verfügbar unter: https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s403_sum_e.pdf, aufgerufen am 17. November 2023.

World Trade Organization (WTO) (2023), »RTA Tracker«, *Regional Trade Agreements Database*, verfügbar unter: <http://rtais.wto.org/UI/Public-MaintainRTAHome.aspx>, aufgerufen am 17. November 2023.

Yale University (2023), »Environmental Performance Index«, verfügbar unter: <https://epi.yale.edu/>, aufgerufen am 19. November 2023.

Timo Walter

Indien im Aufschwung – neuer Impulsgeber für die deutsche Wirtschaft?

Indien erfährt derzeit einen rasanten Bedeutungszuwachs – der Subkontinent wird politisch als auch wirtschaftlich zu einem immer wichtigeren weltweiten Akteur und entwickelt sich zu einem immer attraktiveren Markt. Die fünftgrößte Volkswirtschaft der Welt weist hohe Wachstumsraten auf und ist seit dem Jahr 2023 das bevölkerungsreichste Land, mit einer durchschnittlich sehr jungen Bevölkerung und entsprechend schnell wachsendem Arbeitskräftepotenzial. Die indische Handelspolitik ist allerdings traditionell eher verschlossen und restriktiv gegenüber ausländischem Handel und Investitionen.

Wie sich eine Öffnung Indiens in Verbindung mit hohen indischen Wachstumsraten auf die deutsche Wirtschaft auswirken würde, hat Deloitte Economic Research anhand verschiedener Szenarien untersucht.¹ Diese

¹ Die Berechnungen basieren auf dem Mehrländer- und Mehrsektoren-Gleichgewichtsmodell von GTAP mit 190 Ländern und 65 Branchen. Dies ermöglicht eine quantitative Analyse der langfristigen wirtschaftlichen Auswirkungen einer verstärkten Handelsintegration zwischen Deutschland und Indien.



Dr. Timo Walter

ist Senior Economist bei Deloitte Economic Research.

basieren auf unterschiedlichen Wirtschaftswachstumsraten für Indien und verschiedenen Graden der Handelsliberalisierung. Die Szenarien reichen vom Status quo (bei dem keine Handelsliberalisierung stattfindet) über eine bilaterale Zollsenkung zwischen der EU und Indien bis hin zu einer weitreichenden Handelsliberalisierung, bei der neben den Zöllen auch nicht-tarifäre Handelshemmnisse harmonisiert werden.

Die Ergebnisse zeigen, dass eine tiefe Handelsintegration merkliche Auswirkungen auf das deutsche Wachstum hätte. Wenn die indische Wirtschaft weiterhin wie in den vergangenen Jahren wächst und der Handel tiefgehend liberalisiert wird, würde das deutsche Bruttoinlandsprodukt (BIP) langfristig um zusätzliche 0,17% wachsen.² Aus Industriesicht würde vor allem der deutsche Maschinenbau stark profitieren, und die Exporte nach Indien würden allgemein um mehr als 5 Mrd. US-Dollar auf lange Frist steigen. Auf indischer Seite würden die Exporte nach Deutschland im Textilsektor, aber auch im Bereich der Unternehmensdienstleistungen und in der chemischen Industrie deutlich zunehmen.

INDIENS RASANTES WIRTSCHAFTSWACHSTUM STÄRKT WIRTSCHAFTSBEZIEHUNGEN MIT DEUTSCHLAND

Das indische Wirtschaftswachstum ist hoch, aktuell ist Indien mit einer Wachstumsrate von 7,2% im Jahr 2022 die am schnellsten wachsende (größere) Volkswirtschaft. Auch auf lange Sicht ist Indien stark gewachsen. Seit der Finanzkrise im Jahr 2009 konnte Indien ein hohes Wirtschaftswachstum mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 6,1% erzielen (Weltbank 2023a). Berechnungen zufolge wird das durchschnittliche BIP-Wachstum Indiens bis zum Ende des Jahrzehnts 6,5% betragen.³ Wettbewerbsvorteile hat Indien in den sich dynamisch entwickelnden Dienstleistungsbranchen, insbesondere im IT-Sektor. Darüber hinaus ist die junge Bevölkerung⁴ in Verbindung mit einem relativ niedrigen Lohnniveau ein wichtiger Wachstumstreiber. So drängen Schätzungen zufolge jedes Jahr bis zu zehn Mio. junge Menschen neu auf den indischen Arbeitsmarkt (BMZ 2023).

Von diesem beträchtlichen Wirtschaftswachstum profitiert Deutschland insbesondere durch den Anstieg der indischen Nachfrage. So exportierte Deutschland im Jahr 2022 Waren und Dienstleistungen im Wert von 16 Mrd. US-Dollar nach Indien. Dies entspricht einer mehr als siebenfachen Steigerung

der Exporte in den vergangenen zwanzig Jahren.⁵ Dabei exportierte Deutschland vor allem in die Industriezweige Maschinen, Kraftfahrzeugteile, chemische und pharmazeutische Erzeugnisse (Trading Economics 2023a). Andererseits sind die Exporte aus Indien nach Deutschland deutlich geringer (ca. 10 Mrd. US-Dollar), was zu einem Handelsdefizit auf indischer Seite führt. Die wichtigsten Exportgüter sind Textilien, Maschinen, Kraftfahrzeugteile, chemische und pharmazeutische Erzeugnisse (Trading Economics 2023b).

Dass der indische Markt für deutsche Unternehmen weiter an Relevanz gewinnt, bestätigen auch die Ergebnisse der aktuellen Deloitte CFO-Umfrage vom Herbst 2023 (Deloitte 2023). So betrachten 41% der exportorientierten Unternehmen Indien mittelfristig – also in den kommenden drei bis fünf Jahren – als eine hohe Investitionspriorität. Damit liegt Indien nur knapp hinter Deutschland und den USA. Bereits jetzt ist Deutschland für Indien eine wichtige Bezugsquelle ausländischer Direktinvestitionen. So haben deutsche Unternehmen in Indien erhebliche Investitionen in verschiedenen Sektoren wie der Automobilindustrie, dem Maschinenbau, der Chemie getätigt (Invest India 2023). Gleichzeitig erweiterten indische Unternehmen ihre Investitionen in Deutschland, insbesondere in Sektoren wie Software-Dienstleistungen, Pharmazutika und der Automobilbranche (Deutsche Vertretung in Indien 2023).

Allerdings bestehen nach wie vor hohe Handelshemmnisse: So erhebt Indien einen hohen Durchschnittszoll von 9,8% gegenüber der EU, während der Zollsatz der EU gegenüber Indien nur 1,4% beträgt (GTAP 2023). Auch herrschen in Indien noch relativ hohe, nicht-tarifäre Handelshemmnisse. Derzeit gibt es eine Initiative im Handel zwischen der EU und Indien, die darauf abzielt, Zölle zu senken, Hindernisse für Unternehmen zu beseitigen und die Märkte auch für Dienstleistungen zu öffnen (Europäische Kommission 2023). Die aktuellen Verhandlungen laufen seit Sommer 2022. Um das wirtschaftliche Potenzial auszuschöpfen und Wachstumseffekte zu generieren, drängt vor allem die deutsche Seite auf einen baldigen Abschluss des Abkommens (Handelsblatt 2023).

SIGNIFIKANTES POTENZIAL DURCH TIEFGREIFENDE HANDELSLIBERALISIERUNG

Ein mögliches Abkommen eröffnet neue wirtschaftliche Perspektiven und würde das deutsche Wirtschaftswachstum fördern. Tabelle 1 zeigt, wie Deutschland bei unterschiedlichen Wachstumsraten von Indien auf lange Sicht wachsen könnte.⁶ Der größte Effekt bestünde bei der Abschaffung von Zöllen und beim gleichzeitigen Abbau nicht-tarifärer Maßnahmen zwi-

² Wie bei anderen Simulationsrechnungen ist es wichtig zu berücksichtigen, dass das Handelsmodell ein statisches Gleichgewichtsmodell ist und dass der sogenannte Schock, z. B. durch die Handelsliberalisierung, im Modell einen Niveaueffekt und keine Wachstumsrate verursacht. Bis zum Erreichen des neuen wirtschaftlichen Gleichgewichts kann ein Anpassungseffekt von zehn Jahren angenommen werden (Baur et al. 2023).

³ Berechnung von Deloitte Economic Research auf der Grundlage von Oxford Economics.

⁴ Das Durchschnittsalter der indischen Bevölkerung lag im Jahr 2021 bei 27,6 Jahren, verglichen mit 44,9 Jahren in Deutschland (UN 2023).

⁵ Deutschland verzeichnete bis 2010 einen starken Anstieg der Exporte nach Indien, dann folgte ein Abschwung bis 2016, ehe die deutschen Exporte nach Indien wieder anzogen.

⁶ Zeile 3 der Tabelle betrachtet die Auswirkungen des Wirtschaftswachstums ohne Handelsliberalisierung in Indien.

Tab. 1

Auswirkungen der Handelsliberalisierung und Wachstumseffekte Indiens auf die deutsche Wirtschaft

	Zusätzliches BIP-Wachstum Deutschland in %		
	Bei 5% Wachstum Indien	Bei 7% Wachstum Indien	Bei 9% Wachstum Indien
Zollabschaffung + Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen	0,16	0,17	0,18
Zollabschaffung	0,04	0,05	0,06
Kein Abbau von Handelshemmnissen	0,03	0,04	0,05

Quelle: Deloitte Economic Research (2024).

schen Indien und der EU, was europäischen Unternehmen den Zugang zum indischen Markt erheblich erleichtern würde. Ausgehend von dieser Annahme und unter der Annahme eines starken indischen Wachstums von 9%⁷ würde Deutschland auf lange Sicht von einem zusätzlichen Wirtschaftswachstum von 0,18% profitieren. Unter der Prämisse, dass das indische Wachstum wie im Jahr 2022 bei 7% liegt, würde das Wachstum mit 0,17% etwas geringer ausfallen.⁸

Würden nur die Zölle zwischen der EU und Indien abgebaut, so hätte dies relativ geringe Auswirkungen auf das Wachstum. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Zölle bereits relativ niedrig liegen, insbesondere bei der EU. Wenn keine weitere Handelsliberalisierung stattfindet, würde bei einer für indische Verhältnisse niedrigen Wachstumsrate von 5% (wie es 2011 und 2012 der Fall war) das deutsche BIP um zusätzliche 0,03% wachsen. Bei einem gewöhnlichen Wachstum von 7%, würde das deutsche BIP langfristig um 0,04% steigen. Im Falle eines hohen indischen Wachstums von 9%, wie es unmittelbar nach der Corona-Pandemie zu beobachten war, würde das zusätzliche Wachstum etwa 0,05% entsprechen.

Um diese Ereignisse in einen Kontext zu stellen, lohnt sich ein Vergleich mit China. Bei einer ähnlich hohen Wachstumsrate von 9% in China würde das BIP in Deutschland um 0,8% wachsen. Das liegt daran, dass China enger mit Deutschland verflochten ist. So haben deutsche Unternehmen erhebliche Investitionen auf dem chinesischen Markt getätigt und sind durch lokale Tochtergesellschaften und Joint Ventures stark vertreten. Diese Einbindung in chinesische Lieferketten erhöht die Abhängigkeit Deutschlands von Veränderungen des chinesischen Wirtschaftswachstums.

Die deutsch-indischen Beziehungen sind in Umfang und Tiefe nicht so umfangreich wie die mit China. Obwohl der indische Markt wächst, ist er vergleichsweise kleiner als der chinesische. Auch wenn es im Falle Indiens in bestimmten Sektoren Überschneidungen gibt, ist der Grad der Komplementarität zwischen den deutschen Ausfuhren und der indischen Nachfrage relativ gering. Folglich hat das indische Wirtschaftswachstum einen verhältnismäßig geringeren direkten Einfluss auf die deutsche Wirtschaft.

⁷ Dies ist vergleichbar mit dem Wirtschaftswachstum in China von seinem Beitritt zur WTO im Jahr 2001 bis zur Finanzkrise oder dem BIP-Wachstum in Japan in den 1960er Jahren.

⁸ Die Größe der BIP-Effekte entspricht in etwa dem von vergleichbaren Handelsabkommen wie in Walter (2022).

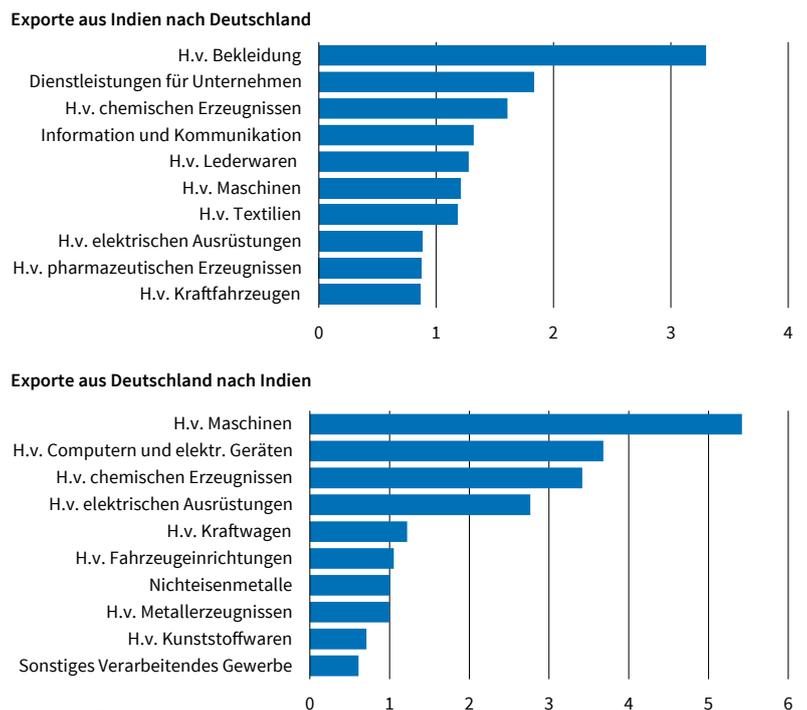
Ein Abkommen kann jedoch zu einer engeren wirtschaftlichen Integration beitragen.

VERARBEITENDE INDUSTRIE WÜRDEN VON DER LIBERALISIERUNG INDIENS BESONDERS PROFITIEREN

Abbildung 1 veranschaulicht die Auswirkungen einer tiefgreifenden Handelsliberalisierung auf die bilateralen Exporte bei einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 7%. Der bei weitem größte Anstieg der indischen Exporte nach Deutschland betrifft den Textilsektor. Hier würden Textilien im Wert von 3,3 Mrd. US-Dollar aus Indien nach Deutschland exportiert werden. Aber auch im Bereich der Unternehmensdienstleistungen würden zusätzliche Exporte in Höhe von 1,8 Milliarden US-Dollar generiert. Weiter würden die chemische Industrie sowie der Informations- und Kommunikationssektor deutlich mehr indische Exporte nach Deutschland verzeichnen.

Auf deutscher Seite nehmen die Maschinenexporte nach Indien signifikant zu; der Anteil der Exporte

Abb. 1
Bilaterale Exporte auf Branchenebene
Veränderung in Mrd. US-Dollar

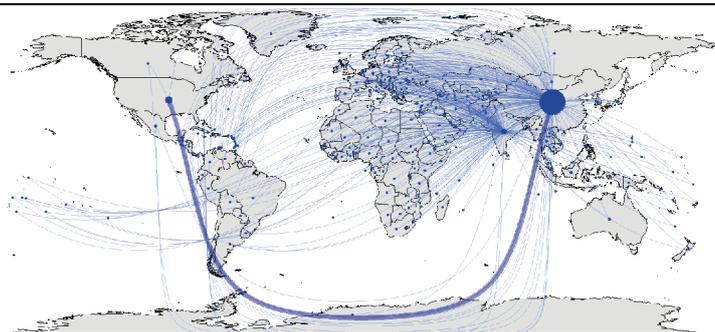


H.v. = Herstellung von.
Quelle: Deloitte Economic Research (2024).

© ifo Institut

Abb. 2

Weltweite Warenexporte von Indien und China in 2022



Anmerkung: Das Schaubild zeigt die globalen Exportverbindungen von Indien und China für das Jahr 2022. Die Knotengröße für Indien und China entspricht dem jeweiligen Exportvolumen. Die Breite der Verbindungen hängt vom Exportvolumen in das jeweilige Land ab. Eine breitere Verbindung weist auf ein höheres Exportvolumen hin. Quelle: UN Comtrade (2023); Visualisierung von Deloitte Economic Research.

nach Indien würde durch die Handelsliberalisierung um 5,4 Mrd. US-Dollar steigen. Auch die Computer-, Chemie- und Elektronikindustrie würde davon profitieren und den Absatz ihrer Waren und Produkte nach Indien erheblich erhöhen.

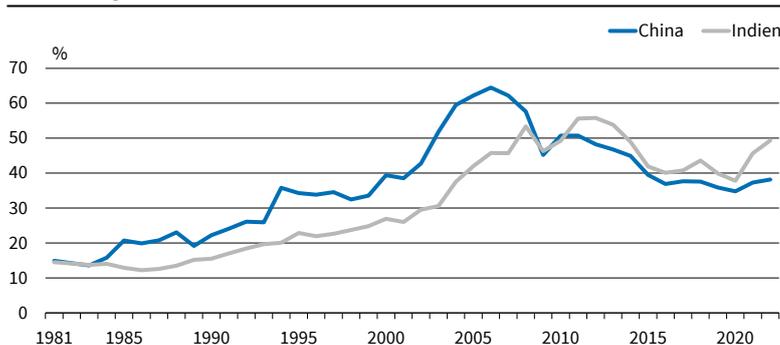
Die Öffnung Indiens wirkt sich nicht nur direkt auf die Exporte aus, auch die nachgelagerte Industrie ist von der Handelsliberalisierung betroffen. Der Anstieg der Exporte erhöht beispielsweise die Nachfrage nach Produkten, die zur Herstellung von Exportgütern verwendet werden. So wirkt sich etwa der starke Anstieg der Exporte des deutschen Maschinenbaus auf die Nachfrage in bestimmten Branchen aus. Innerhalb des Maschinenbaus wird eine zusätzliche Nachfrage von 310 Mio. US-Dollar generiert. Aber auch in der Computerindustrie (107 Mio. US-Dollar) oder in der Herstellung von Metallerzeugnissen (90 Mio. US-Dollar) würde die Nachfrage allein durch die erhöhten Exporte im Maschinenbau deutlich zunehmen.

KANN INDIEN CHINA FÜR DIE DEUTSCHE WIRTSCHAFT ERSETZEN?

Aufgrund der wirtschaftlichen Dynamik Indiens und der zunehmenden geopolitischen Spannungen mit China stellt sich die Frage, ob Indien für deutsche Unternehmen den chinesischen Markt zumindest kompensieren kann.

Abb. 3

Entwicklung der Handelsoffenheit von Indien und China^a



^a Die Handelsoffenheit wird hier anhand der Exporte und Importe von Waren und Dienstleistungen im Verhältnis zum BIP gemessen. Quelle: Weltbank (2023).

© ifo Institut

Die Größe der Absatzmärkte und das Marktpotenzial spielen eine wichtige Rolle für die Entfaltungsmöglichkeiten der deutschen Unternehmen, vor allem derjenigen, die stark exportorientiert sind. Anhand des BIP lässt sich erkennen, dass der chinesische Markt für deutsche Unternehmen allein aufgrund seiner Größe nach wie vor sehr wichtig ist. Mit einem BIP von 18 Bio. US-Dollar im Jahr 2022 ist China mehr als fünfmal so groß wie der indische Markt mit einem BIP von 3,4 Bio. US-Dollar. Es ist daher davon auszugehen, dass Indien China auch bei höherem Wirtschaftswachstum in absehbarer Zeit nicht in der Höhe des BIP überholen wird und der chinesische Markt auch in Zukunft eine wichtige Rolle für deutsche Unternehmen spielen wird.

Hinzu kommt, dass China weiterhin stark in die Weltwirtschaft und die internationale Arbeitsteilung integriert ist. Dies wird durch die in Abbildung 2 dargestellte Verflechtung der Exportströme deutlich. Gemessen an den weltweiten Warenexporten behauptete sich China im Jahr 2022 mit Ausfuhren im Wert von 3,3 Bio. US-Dollar als größter Exporteur der Welt. Indien hingegen liegt mit Warenexporten im Wert von 0,4 Bio. US-Dollar auf Platz 17. Anders sieht es zum Beispiel bei den Dienstleistungsexporten aus. Hier ist China mit 0,37 Bio. US-Dollar der viertgrößte Exporteur und Indien liegt mit 0,31 Bio. US-Dollar relativ dicht dahinter auf Platz 7 (Weltbank 2023b).

Auch wenn daher eine kurzfristige Kompensation durch Indien schwierig ist, hätte eine engere Verflechtung durchaus merkbare positive Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft. Es gibt auch positive Anzeichen dafür, dass sich Indien öffnet. Das zeigt ein Blick auf die Handelsoffenheit, d. h. die Beteiligung des Landes an den internationalen Waren- und Kapitalströmen, im Vergleich zu China (vgl. Abb. 3). Ausgehend von demselben Niveau hat die Handelsoffenheit in beiden Ländern seit Mitte der 1980er Jahre stark zugenommen, in China jedoch deutlich ausgeprägter. Chinas Öffnung erreichte ihren Höhepunkt bei der Handelsoffenheit vor der Finanzkrise. Danach war Indien in Bezug auf die Handelsoffenheit weiter, wenn auch mit einer rückläufigen Tendenz. Für Indien ist jedoch ab 2020 ein Wendepunkt mit einem zunehmend steilen Anstieg zu erkennen, der auf eine stärkere Integration in die internationale Wirtschaft hindeutet. Der Offenheitsgrad des indischen Handels stieg zwischen 2020 und 2022 um 11 %, während Chinas Handelsoffenheit im gleichen Zeitraum nur um 3 % zunahm.

Eine stärkere globale Vernetzung könnte Indien zu einem erheblichen Wirtschaftswachstum und einem Aufholeffekt verhelfen, wie es bei China der Fall war, als es 2001 der WTO beitrug. Indien hat das gleiche BIP-Niveau wie China vor 16 Jahren und viele Faktoren deuten darauf hin, dass Indiens Wirtschaft ähnlich schnell wachsen könnte wie damals China.

Allerdings gibt es in der indischen Wirtschaft auch Tendenzen, die das Wachstum schmälern könnten. So gibt es in Indien beispielsweise ein starkes Gefälle

zwischen städtischen Ballungsräumen und ländlichen Regionen in Bezug auf das Bildungsniveau. Darüber hinaus behindern langwierige bürokratische Verfahren und unterschiedliche Regularien in den verschiedenen Bundesstaaten Investitionen, auch im Bereich der Infrastruktur besteht Nachholbedarf.

AUSBLICK

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der indische Markt momentan noch kein unmittelbarer Ersatz für den chinesischen Markt darstellt. Allerdings erlebt die indische Wirtschaft derzeit eine dynamische Entwicklung. Und die Bedeutung Indiens als Wirtschaftsstandort wird langfristig weiter zunehmen, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung. Die indische Wirtschaft bietet daher ein großes Diversifizierungspotenzial für deutsche Unternehmen. Eine mögliche tiefgreifende Handelsliberalisierung zwischen Indien und der EU könnte als eine Art Katalysator dienen. Diese Beschleunigung dürfte die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Deutschland und Indien weiter vertiefen, so dass Deutschland langfristig vom Aufschwung Indiens profitieren kann.

REFERENZEN

Baur, A., F. Dorn, L. Flach und C. Fuest (2023), *Rethinking Geoeconomics: Trade Policy Scenarios for Europe's Economy*, EconPol Policy Report 44.

BMZ (2023), »Arbeitsplätze schaffen, Armut verringern«, verfügbar unter: <https://www.bmz.de/de/laender/indien/politische-situation-10290>, aufgerufen am 23. Dezember 2023.

Deloitte (2023), »Investitionen im Wandel – generative KI wird Zukunftstechnologie«, Deloitte CFO Survey Herbst 2023, verfügbar unter: <https://www2.deloitte.com/de/de/pages/finance-transformation/articles/cfo-survey.html>, aufgerufen am 12. Dezember 2023.

Deutsche Vertretung in Indien (2023), »Aktuelle Handels- und Investitionsbeziehung«, verfügbar unter: <https://india.diplo.de/in-de/themen/wirtschaft/-/2423002>, aufgerufen am 6. Dezember 2023.

Europäische Kommission (2023), »EU-India Free Trade Agreement«, verfügbar unter: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/india/eu-india-agreement_en, aufgerufen am 10. Dezember 2023.

GTAP (2023), GTAP 11 Data Base.

Handelsblatt (2023), »Habeck sieht gute Chancen für Handel mit Indien«, verfügbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/freihandelsabkommen-habeck-sieht-gute-chancen-fuer-handel-mit-indien/29269168.html>, aufgerufen am 6. Dezember 2023.

Invest India (2023), »Beziehungen Deutschland Indien«, verfügbar unter: <https://www.investindia.gov.in/de-de/country/germany#:~:text=Die%20wichtigsten%20Investitionsbereiche%20waren%20Transport,auf%20dem%20indischen%20Markt%20vertreten>, aufgerufen am 5. Dezember 2023.

Trading Economics (2023a), »Germany Exports to India«, verfügbar unter: <https://tradingeconomics.com/germany/exports/india>, aufgerufen am 9. August 2023.

Trading Economics (2023b), »India Exports to Germany«, verfügbar unter: <https://tradingeconomics.com/india/exports/germany>, aufgerufen am 23. Dezember 2023.

UN (2023), »2022 Revision of World Population Prospects«, verfügbar unter: <https://population.un.org/wpp/>, aufgerufen am 23. Dezember 2023.

Walter, T. (2022), »Trade and Welfare Effects of a Potential Free Trade Agreement between Japan and the United States«, *Review of World Economics* 158, 1199–1230.

Weltbank (2023a), »GDP Growth (annual%) – India«, verfügbar unter: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2022&locations=IN&start=2009>, aufgerufen am 23. Dezember 2023.

Weltbank (2023b), »World Development Indicators«, verfügbar unter: <https://data.worldbank.org/>, aufgerufen am 15. Dezember 2023.

Markus Taube

Anmerkungen zur neuen politischen Ökonomie der deutsch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen

Globale Strukturen im Umbruch

Die Weltwirtschaft ist über alle Zeiten hinweg durch kontinuierliche Veränderung geprägt. Diese Wandlungsprozesse manifestieren sich über lange Zeiträume hinweg lediglich als marginale Verschiebungen und Adjustierungen in bestehenden Strukturen. In größeren zeitlichen Abständen kommt es aber auch zu umfassenden Umbrüchen, mit denen zentrale Parameter der globalen Ordnung grundlegend neu definiert werden. Gegenwärtig befindet sich die Welt in einer derartigen Phase der Neu-Orientierung. Die alten Modelle der globalen Arbeitsteilung und ihrer Ordnung können offensichtlich nicht mehr fortgeführt werden. Alternative, neue Strukturen haben sich aber noch nicht ausgebildet. In diesem Prozess der Suche nach tragfähigen neuen Modellen ist die

Weltwirtschaft geprägt von erhöhten prozeduralen Risiken, instabilen Machtverhältnissen und unsicheren Zukunftserwartungen.

Der gegenwärtige Umbruch markiert das Ende der Illusion einer post-kommunistischen Friedensordnung, in der das westliche Modell demokratisch-marktwirtschaftlicher Ordnungen herrschen und alle verbleibenden Systeme im Zuge eines Prozesses des »Wandels durch Handel« zu ersterem hin konvergieren würden. Ganz offensichtlich sind die herrschenden Eliten in Russland, China und andernorts nicht bereit, ihre Gesellschaften und Volkswirtschaften in derartige Ordnungs-



Prof. Dr. Markus Taube

ist Inhaber des Lehrstuhls für Ostasiatische Wirtschaftsstudien/China an der Mercator School of Management der Universität Duisburg-Essen.

strukturen zu überführen. Sie versuchen – bevor es zu spät ist – bestehende institutionelle und technologische Pfadabhängigkeiten aufzubrechen und neue Entwicklungstrajektorien aufzusetzen. Sie können sich dabei der Unterstützung diverser Akteure des globalen Südens sicher sein. Neu entstehende bzw. neu mit Leben erfüllte Initiativen wie die chinesische Global Security Initiative und die Belt & Road Initiative oder der erweiterte BRICS-Verbund etc. legen hierfür beredtes Zeugnis ab. Die Weltgemeinschaft befindet sich erneut in einer Phase konfliktträchtiger »System-Rivalität«.

EIN NEUES PRIMAT DER POLITIK

Die aktuelle Umbruchdynamik basiert weniger auf ökonomischen Triebkräften als vielmehr politisch-geostrategischen Erwägungen, wobei unterschiedliche Herrschaftsideologien und Weltanschauungen eine bedeutende Rolle spielen. Für das wirtschaftliche Geschehen bedeutet dies, dass bis zur Erlangung eines neuen Gleichgewichts in den globalen Machtverhältnissen und Ordnungsstrukturen ökonomische Nutzenparameter nur noch eine untergeordnete Rolle spielen. Sie werden dominiert von politisch festgelegten Größen. D. h., die Verfolgung gesamtwirtschaftlicher bzw. individualwirtschaftlicher Nutzenparameter wird gegenwärtig »übergeordneten«, national definierten Zielen nachgestellt. »Economic statecraft« und staatliche »economic coercion«, bei denen ökonomische Größen nur Mittel zur Erreichung politisch definierter Zwecke sind, erfahren derzeit eine Renaissance. Kollateralschäden auf volks- wie einzelwirtschaftlicher Ebene werden im Rahmen des politischen Agierens explizit in Kauf genommen.

In den aufbegehrenden, nicht-konvergenzwilligen Staaten wie China folgt aus dieser Neuausrichtung eine konsequente Stärkung des staatlichen Einflusses in allen Wirtschaftsbelangen und eine Intensivierung der staatlichen Steuerung individueller Unternehmensaktivitäten. In China ist dies in jüngster Zeit deutlich geworden durch eine massiv ausgeweitete Regulierungs- und Planungstätigkeit des Staates, die neuerliche Förderung des staatlichen Unternehmenssektors bei gleichzeitiger Diskriminierung privatwirtschaftlicher Akteure und die umfassende Ausweitung des direkten Einflusses von Kadern der Kommunistischen Partei auf unternehmerische Entscheidungsprozesse. Aber auch in den demokratisch-marktwirtschaftlich geordneten westlichen Staaten ist eine Kräfteverschiebung in Richtung Staat zu beobachten. Mit der Realisierung, dass die »Friedensepoche« ausläuft, müssen eigene Zielparameter re-adjustiert und der politische Instrumentenkasten angepasst werden. In diesem Zuge kommt es auch zu einer Neubewertung der Beziehung von dezentraler unternehmerischer Tätigkeit und gesamtwirtschaftlichen bzw. nationalen Interessen. Wo zuvor Kongruenz postuliert wurde, werden nun zunehmend Divergenzen und negative Externalitäten identifiziert. Letztere werden zum Anlass

genommen, um die bestehenden Anreizsysteme neu auszurichten und staatliche Regulierungsvorschriften zu überarbeiten. Die gegenwärtig in Deutschland und auf EU-Ebene verschärften Screening-Verfahren für incoming wie outgoing Direktinvestitionen bezeichnen nur ein Beispiel für eine derartige Einschränkung unternehmerischer Entscheidungsfreiheiten aus als übergeordnet deklarierten nationalen/politischen Interessen. Letztlich fallen alle mit der »China Strategie« der Deutschen Bundesregierung sowie die mit der »De-Risking«-Initiative der EU und Deutschlands einhergehenden Maßnahmen in dieses Muster neuer staatlicher Aktivität. Gemeinsam ist ihnen allen, dass im Verhältnis zu China und anderen nicht-konvergenzwilligen Staaten der Möglichkeitsraum dezentraler unternehmerischer Aktivität neu geordnet und dabei zunehmend eingeschränkt wird.

Der Unternehmenssektor wird sich nolens volens an dieses neue polit-ökonomische Umfeld anpassen müssen. Gerade im Rahmen des China-Geschäfts bietet sich dabei eine komplexe Konstellation. Es gilt, Geschäftsinteressen in China zu wahren, die auf verschiedenen Ebenen (Lieferketten, Deckungsbeiträge, Forschung und Entwicklung) mit globalen Interessen in Verbindung stehen. Gleichzeitig müssen politisch motivierte Diskriminierungen in China gemanagt und die sich wandelnden politischen Anforderungen in Deutschland, der EU (und den USA) in der Geschäftstätigkeit akkommodiert werden. Nicht zuletzt gilt es, die eigenen Aktivitäten in Anbetracht von Menschenrechtsverletzungen und zunehmender Repressionen in China auf ihre Passung mit dem unternehmenseigenen Wertekanon zu überprüfen.

Aber auch unabhängig von der politisch-geostrategischen Dimension hat sich das Verhältnis deutscher Unternehmen zu ihren chinesischen Geschäftspartnern in den vergangenen Jahren deutlich gewandelt. Von entscheidender Bedeutung ist dabei die Tatsache, dass die früher bestehende Technologie- und Kompetenzführerschaft erodiert und in zahlreichen Feldern vollständig verloren gegangen ist. Hiermit geht unmittelbar ein substantieller Verlust an Durchsetzungskraft und Verhandlungsmacht vis-à-vis chinesischen Geschäftspartnern und Regierungsvertretern einher.

CHINA ALS BESCHAFFUNGSMARKT

In Hinblick auf die Bedeutung Chinas als Beschaffungsmarkt ist offensichtlich, dass China nicht mehr die »Werkbank der Welt« ist. Die »Ein-Kind«-Politik Deng Xiaopings schlägt mittlerweile voll auf den Arbeitsmarkt durch und manifestiert sich in einem kontinuierlichen Rückgang der Personen im erwerbsfähigen Alter. Mit den sich verschiebenden Angebots- und Nachfragekurven ist das Lohnniveau auf gesamtwirtschaftlicher Ebene deutlich angestiegen. China hat seinen komparativen Vorteil als Standort für arbeitsintensive Lohnveredelungsproduktionen verloren und entsprechende Unternehmensaktivitäten bereits an Akteure in Süd-

und Südostasien weitgereicht. Dennoch bleibt China ein wichtiger Beschaffungsmarkt für:

- komplexere Vorprodukte im Bereich Kapitalgüter,
- (leicht)industrielle Produkte, die in hoch-automatisierten Verfahren hergestellt werden (z. B. bestimmte Elektronikkomponenten, Kleinmaschinen),
- Güter, die in hoher Kapitalintensität mit ausgeprägten economies of scale hergestellt werden (z. B. chemisch/pharmazeutische Grundstoffe),
- Rohstoffe, für die in Europa und anderen Standorten keine Produktion existiert (z. B. Seltene Erden).

In diesen Sektoren bestehen für die deutsche Wirtschaft sehr unterschiedliche Grade von Abhängigkeiten insofern die Möglichkeit zur Substitution chinesischer Fertigung durch eine solche an dritten Standorten oder die Nutzung an anderen Standorten gefertigter alternativer Vorprodukte bzw. Rohstoffe stark variiert. Insbesondere in Hinblick auf die letzten beiden Sektoren bestehen strukturelle Abhängigkeiten, die nicht kurzfristig überwunden werden können. Des Weiteren bestehen indirekte Abhängigkeiten im Rahmen von globalen Lieferketten. Insofern chinesische Hersteller in diesen Wertschöpfungsketten bestimmte Segmente besetzen, sind letztere für politisch induzierte Störungen anfällig, unabhängig von dem finalen Endfertigungs- und Lieferstandort. Kritisch erscheinen hier ausgewählte Wertschöpfungsketten im Bereich Halbleiter-/Elektronikprodukte, Automobil- und Maschinenbaukomponenten und »grüner« Kapitalgüter.

CHINA ALS ABSATZMARKT

Deutsche Unternehmen erzielen auf dem chinesischen Markt erhebliche Anteile ihrer globalen Umsätze mit z.T. überdurchschnittlichen Ergebnisbeiträgen. Die chinesische Volkswirtschaft stellt einen der drei größten national integrierten Absatzmärkte der Weltwirtschaft dar und weist auch weiterhin eine höhere Wachstumsdynamik auf als fast alle anderen etablierten Industriestaaten. Für deutsche Unternehmen mit global aufgestellten Geschäftsmodellen wäre von daher ein Verzicht auf eine Präsenz im chinesischen Markt mit hohen Risiken verbunden. Konkurrenten, die in China bleiben und mit dem Markt mitwachsen können, könnten auch bei gleichbleibenden Marktanteilen in den Ländermärkten aufgrund des Wachstumsdifferenzials ihre globale Marktmacht festigen und über die zusätzlichen Einkünfte aus dem China-Geschäft ihre globalen F&E-, Marketing-, strategischen M&A- und andere Aktivitäten in stärkerem Maße ausweiten, als ein Unternehmen, das auf eine Präsenz in China verzichtet. Westliche Unternehmen befinden sich somit in einer lock-in-Konstellation. Solange die chinesische Volkswirtschaft eine höhere Wachstumsdynamik als die OECD-Staaten aufweist, laufen Unternehmen, die als einzige ihrer Oligopol-Gruppe den chinesischen

Markt verlassen, Gefahr, mittelfristig auch auf globaler Ebene an Wettbewerbskraft zu verlieren und verdrängt zu werden.

Dessen ungeachtet ist die Bearbeitung des chinesischen Markts derzeit schwierig. Politisch motivierte Interventionen chinesischer wie europäischer Akteure grenzen den Handlungsspielraum zunehmend ein. In China werden europäische und insbesondere nord-amerikanische Unternehmen gegenwärtig mit einer neuen Welle von diskriminierenden Zugangsbeschränkungen konfrontiert. Ungeachtet bestehender Leistungsunterschiede und formal offener Ausschreibungen werden Regierungsaufträge mit größeren Volumina faktisch ausschließlich an chinesische Unternehmen vergeben, während chinesische Staatsunternehmen grundsätzlich andere Staatsunternehmen präferieren und die Vergabe von Aufträgen an westliche Unternehmen zu vermeiden suchen. Eine aktuelle Strategie westlicher Unternehmen, um trotzdem an der Marktentwicklung in China teilhaben zu können, fokussiert darauf, sich im upstream-Bereich von staatlich gesteuerten Projektausschreibungen zu positionieren. Wenn sie also nicht als Haupt-Vertragspartner zum Zuge kommen können, versuchen sie, so zumindest über die Wertschöpfungskette an den Maßnahmen zu partizipieren.

Von Seiten der europäischen (und zunehmend US-amerikanischen) Politik werden europäische Unternehmen zudem in jenen Bereichen an Engagements im chinesischen Markt abgehalten, in denen sie ihre größten Wettbewerbsvorteile haben. Westliche Verbote der Lieferung von Hochtechnologie-Ausrüstungen (z. B. ASML-Lithographiesysteme für die Chipproduktion) sind hier das markanteste Beispiel. Aus Unternehmenssicht werden durch derartige Boykottmaßnahmen potenzielle Umsatzeinnahmen verhindert. Sie bleiben jedoch neutral in Hinblick auf die globale Wettbewerbsstruktur, wenn alle westlichen Akteure den gleichen Lieferverboten unterworfen werden, und es chinesischen Akteuren nicht gelingt, die technologische Wissenslücke zu schließen und eigene, konkurrierende Kapazitäten aufzubauen.

CHINA ALS INNOVATIONSSTANDORT

Chinas Bedeutung als Standort für Innovationsanstrengungen sowie Forschungs- und Entwicklungsprogramme ist lange Zeit unterschätzt worden. Tatsächlich ist China heute für zahlreiche Unternehmen ein wichtiger Innovationsstandort mit Strahlkraft weit über den chinesischen Markt hinaus. Die Basis hierfür liegt in der hohen Verfügbarkeit gut ausgebildeter Fachkräfte, lokal konzentrierten Innovationsökosystemen mit starker institutioneller und infrastruktureller Ausstattung, unmittelbarem Zugang zu einem großen und von außergewöhnlich hoher Innovationsaffinität geprägten Markt und schließlich eine im globalen Vergleich sehr hohe operative Dynamik (»China speed«).

Die hohe Dynamik des chinesischen Markts und die geforderte hohe Frequenz von Produktinnovationen macht es zahlreichen Unternehmen unmöglich, nicht mit F&E-Zentren in China vertreten zu sein. Nur so kann die lokale Nachfrage adäquat bedient und das China-Geschäft erfolgreich umgesetzt werden. Die Notwendigkeit einer lokalen Präsenz plus die in China realisierte hohe Entwicklungsdynamik haben über die Zeit dazu beigetragen, dass für eine Reihe von Industrien (z. B. Elektromobilität, Pharmazie, Photovoltaik, Wind-Turbinen) China auch zum globalen Leitmarkt für Produkt- und Technologieinnovationen aufgestiegen ist. Deutschland ist nicht mehr der unangefochtene Schlüsselstandort für Spitzenforschung und Produktinnovationen – in einer wachsenden Anzahl von Technologiefeldern ist China vorbeigezogen.

Aus der skizzierten Lage sind für deutsche Unternehmen auch lock-in-Konstellationen entstanden, die es ihnen heute unmöglich machen, ihr China-Engagement kurzfristig herunterzufahren. Dies gilt insbesondere für mittelständische Unternehmen, die substantielle F&E-Aktivitäten in China unterhalten, um ihren lokalen Marktanteil zu sichern, und für die gleichzeitig das China-Geschäft einen wichtigen Anteil am globalen Umsatz ausmacht. Ohne Innovation in China wäre ihr China-Geschäft unmittelbar gefährdet und bei Wegbrechen desselben letztlich auch das globale Geschäft, das durch Innovation und Deckungsbeiträge aus China gestützt wird. Beispiele für derartige Konstellationen existieren u. a. im Bereich der grünen Technologien.

Ein smartes De-Risking muss von daher im Bereich Innovation und F&E die globalen Strukturen und Geschäftsmodelle von Industrien und Unternehmen im Auge behalten. Regulierungen sollten ausschließlich in Kompetenz- und Technologiefeldern zum Einsatz kommen, in denen ein unkontrollierter Wissensabfluss zu befürchten ist. Um mittelfristig neue Abhängigkeiten von China zu vermeiden, ist aber genauso auch eine Stärkung der deutschen und europäischen Innovationslandschaft und insbesondere deren Verbindung zum Markt notwendig. Grüne Technologien wie Photovoltaik und Windkraft sind zu erheblichen Teilen in Europa entwickelt worden. Zu marktfähigen Produkten mit hoch-skalierten Produktionen sind sie aber in China gebracht worden. Offensichtlich sind eine smarte staatliche Regulierung und Absatzförderung der Schlüssel für die Überführung von neuen Technologien in den Markt und die Schaffung von Unternehmen, die über ihre so gewonnene Marktmacht individuelle wie auch volkswirtschaftliche Abhängigkeiten verhindern können.

CHINA BLEIBT STRATEGISCH WICHTIG

Die deutsche Wirtschaft hat ihre wirtschaftlichen Beziehungen zu China über vier Jahrzehnte hinweg unter Maßgabe des Credo eines »Wandels durch Handel« aufgebaut. Nationalstaatlich definierte politische Risi-

ken und geostrategische Erwägungen spielten bei dem Aufbau eines engmaschigen Netzes von Liefer- und Investitionsbeziehungen mit China faktisch keine Rolle. Unternehmerische und nationale Interessen wurden als weitgehend kongruent betrachtet. Mit dem Ende der »Friedensepoche« gilt dies nicht mehr. Nun stellen Gesellschaft und Politik der deutschen Wirtschaft die Aufgabe, diese übergeordneten nationalen Interessen nachträglich in die bestehenden Interaktionsstrukturen mit China einzubauen. Es muss klar sein, dass ein derartiges Unterfangen weder über Nacht, noch ohne erhebliche Kosten umzusetzen ist. Kosten, die sowohl auf einer gesamtwirtschaftlichen Ebene anfallen als auch individuelle Unternehmen in unterschiedlicher Intensität treffen. Von daher ist es zwingend notwendig, genau zu schauen, in welchen Bereichen tatsächlich kritische Abhängigkeiten bestehen, die neutralisiert werden müssen. Und auch hier ist zu hinterfragen, ob ein »Herauswachsen« aus bestehenden Abhängigkeiten durch den Aufbau zusätzlicher Kapazitäten an dritten Standorten nicht der bessere Ansatz ist, als eine kalte Entkopplung und Aufgabe von Kapazitäten und Partnerschaften in China. Eine kalte Entkopplung maximiert auf allen Ebenen die Kosten und befeuert die globalen Konflikte.

China bleibt für Deutschland ein wichtiger strategischer Wirtschaftspartner. Die chinesische Volkswirtschaft positioniert sich als leistungsstarker Produktionsstandort mit einer hohen Dichte an Automatisierungstechnologien und Robotik. Sie bietet einen integrierten Absatzmarkt, der in Kürze die USA an Volumen überholen wird, und verfügt über ein außerordentlich dynamisches Innovationssystem mit starken F&E-Kapazitäten. Im globalen Süden existiert keine Volkswirtschaft, die dieses Kompetenzprofil in absehbarer Zeit auch nur ansatzweise erreichen könnte. Nur der 2022 in Ost- und Südostasien neu gegründete Verbund des Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) hat das Potenzial, neue Maßstäbe zusetzen. Dies aber nicht ohne China, das Gründungsmitglied ist.

Wenn Deutschland Einfluss auf die weitere Entwicklung in China nehmen und mit China gemeinschaftlich öffentliche Güter für die Weltgemeinschaft (Klimaschutz, Krisenprävention) schaffen will, so sollte es die bestehenden wirtschaftlichen Beziehungen mit Augenmaß neu ausrichten. Grundsätzlich gilt dabei, jeder Kontaktpunkt ist eine Möglichkeit zum Dialog – und zur Projektion eigener Wertvorstellungen und Interessen. Und letztlich: Die Bedeutung Chinas für die deutsche Volkswirtschaft, die Risiken starker Verflechtung und Gefahr von exzessiven Abhängigkeiten werden nicht allein im direkten Umgang mit China und die Reglementierung der Interaktion mit chinesischen Akteuren determiniert. Noch viel wichtiger ist die Stärkung des Standorts Deutschland durch effiziente Institutionen und eine Steigerung der Umsetzungsgeschwindigkeit von Projekten, Ideen und unternehmerischen Visionen. Im Zentrum von »Sys-

tem-Rivalität« muss die Stärkung des eigenen Systems stehen. Die Antwort auf »China speed« ist von daher »German speed«, nicht noch mehr staatliche Regulierung der Außenwirtschaft.

FAZIT

Die deutsch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen befinden sich in einer kritischen Phase der Re-Adjustierung. Strukturen, die über Jahrzehnte hinweg unter dem Leitgedanken des politische Risiken weitgehend ignorierenden Credos vom »Wandel durch Handel«

aufgebaut wurden, müssen nun an die neuen geopolitischen Realitäten angepasst werden. Dies geht mit hohen Kosten einher und muss mit Umsicht geschehen. Denn China ist und bleibt ein strategisch wichtiger Außenwirtschaftspartner. Der Abbau von Abhängigkeiten und die Risikominderung (De-Risking) der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen kann somit auch nicht auf die Regulierung grenzübergreifender unternehmerischer Aktivitäten beschränkt bleiben. Nicht weniger wichtig ist die Stärkung des Standorts Deutschland/Europa selbst.

Volker Treier

Corona, De-Coupling und Zeitenwende: Deutsches Exportmodell auf dem Prüfstand

Lange galt die internationale Verflechtung und der resultierende wirtschaftliche Erfolg vieler deutscher Unternehmen als Aushängeschild unserer Volkswirtschaft. Auch wenn Deutschland seinen Titel als Exportweltmeister seit Jahren an das weit größere China abgeben musste, so bestach und besticht das Land mit einer relativ hohen Offenheitsquote, mit gewaltigen Handelsüberschüssen und beachtlichen Wachstumsbeiträgen des Außenbeitrags. Zwischenzeitlich, mindestens im Verlauf der 2010er-Jahre, entstand der Eindruck, dass Exporterfolge ein Selbstläufer seien. Besondere Anstrengungen in Form einer auf Wettbewerbsfähigkeit ausgerichteten Standortpolitik sowie einer von Deutschland zu unterstützenden europäischen Freihandelsstrategie schienen kaum nötig. Das Teilweise-Zurückdrehen von Agenda-2010-Reformen sowie die Kontroversen und Widerstände aus Deutschland bezüglich eines transatlantischen Freihandelsabkommens (TTIP), was letztlich ein Grund für dessen Fehlschlagen war, sind Zeugnisse davon.

Heute holen uns diese Versäumnisse ein. Die Exportwachstumsraten sind seit etlichen Jahren bei weitem schwächer als seit Gründung der Welthandelsorganisation (WTO), der Euro-Einführung, dem WTO-Beitritt Chinas oder der Osterweiterung der Europäischen Union (EU) – alles Ereignisse, die einen positiven Schub für die deutsche Außenwirtschaft entfachten. Das Blatt hat sich gewendet: ein spätestens seit Mitte der 2010er-Jahren wachsender Protektionismus in vielen Auslandsmärkten, Corona- und Lockdown-bedingte Lieferdisruptionen und Bilanzschwächungen in Unternehmen, eine Aushöhlung der regelbasierten Handelsordnung WTO, das Aufeinanderprallen der geopolitischen Giganten USA und China, Entkopplungstendenzen bei den Wertschöpfungsketten, der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine, überstra-

pazierte Sanktionsregime und Energiepreisschocks in Deutschland und Europa sowie Versorgungsengpässe von Agrargütern für Entwicklungs- und Schwellenländern. Die Liste externer Belastungsfaktoren lässt sich durch die neu entflammte Krise im Nahen Osten und ihre Auswirkungen auf Handelswege und Rohstoffmärkte sogar noch ausdehnen.

Viel ist von einer Reduzierung von Abhängigkeiten die Rede, auch wenn dabei Erdgas als Rohstoff der öffentlichen Daseinsvorsorge (Russland) mit der Fülle von Zulieferprodukten in Elektronik-, Pharmazie- oder Konsumgüterindustrie (China) in einen Topf geworfen werden. Nicht nur externe Faktoren, die wenig von der europäischen Politik zu beeinflussen sind, legen sich wie Mehltau auf das deutsche Exportmodell. Auch unilaterale Vorhaben wie die durch die Logik des European Green Deal (vermeintlich) notwendige CO₂-Grenzabgabe oder das finanzpolitische Regelwerk Sustainable Finance bergen Belastungen für die Außenwirtschaft. An manchen Stellen überdrehen wir das Rad sogar – indem bei verschiedenen Regulierungsvorhaben ähnliche politische Ziele verfolgt werden. Stichworte sind die EU-Verordnung für entwaldungsfreie Produkte und Lieferketten, das geplante Europäische Lieferkettengesetz, die Reportingstandards (CSRD) sowie die in Vorbereitung befindliche EU-Verordnung über das Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten. Wer einwirft, dass die Regulierungen nur Unternehmen ab einer bestimmten Größe in Verantwortung für ihre Lieferbeziehungen ziehen, vernachlässigt den Trickle-down-Effekt auf der Up-Stream-Seite. Die Breite der in internationalen Beziehungen be-



Dr. Volker Treier

ist Außenwirtschaftschef und Mitglied der Hauptgeschäftsführung der Deutschen Industrie- und Handelskammer DIHK.

findlichen europäischen Unternehmen wird mit Haftung und Bürokratie überzogen, ohne dass amerikanischen, chinesischen Wettbewerbern ein Belastungsäquivalent gegenübersteht.

WAS ERWARTEN DIE UNTERNEHMEN?

Es scheint, dass nicht nur im sicherheitspolitischen Sinne eine Zeitenwende angeklungen ist. Auch im internationalen Standortwettbewerb sind die Veränderungen gravierend und werden mit anderen »Währungen« als früher gehandelt. Stichworte wie Managed Trade (USA) und Self-Reliance (China) stehen für die Erosion von Multilateralismus sowie einer Entkopplung der globalen Wertschöpfungsketten.

Mittelfristig gehen die international aktiven Unternehmen davon aus, dass die Geopolitik ihre Geschäftstätigkeit weiter beeinflusst. Laut AHK World Business Outlook Frühjahr 2023, einer Umfrage unter weltweit mehr als 5 100 Mitgliedern der Deutschen Auslandshandelskammern (AHKs), rechnen 54% der Betriebe damit, dass Inflation, Geldpolitik und Verwerfungen im Währungs- und Finanzierungsgeschäft zu ihren größten Herausforderungen gehören werden. Aktuell noch immer hohe Inflationsraten in wichtigen Absatzmärkten – deren Ursachen vornehmlich in angebotsseitigen Verspannungen liegen – mit all ihren Problemen für Währungsabsicherung und Nachfrage wären somit ein persistentes Phänomen.

40% der deutschen internationalen Unternehmen stellen sich darauf ein, dass der politische Einfluss auf die globalen Lieferketten zunimmt. Ein Regelwerk, das sinnbildlich hierfür steht, ist das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, das seit 2023 in Kraft ist. Auch über den Einsatz von Handelshemmnissen wird politisch Einfluss auf Lieferketten genommen. Ein Beispiel sind Local-Content-Vorschriften, die Unternehmen zur Produktion eines bestimmten Anteils der Wertschöpfung in einem Land verpflichten, um Wettbewerbsnachteile zu vermeiden.

Unternehmen sind auf funktionierende Lieferketten angewiesen. 37% sehen jedoch Schwierigkeiten bei der Versorgungssicherheit mit Rohstoffen und Energie. Jedes dritte der weltweit befragten Unternehmen (34%) blickt mit Sorge auf die Fragmentierung der Weltwirtschaft. Neben den Veränderungen in den Handelsströmen und der internationalen Arbeitsteilung muss die grüne und digitale Transformation bewältigt werden. In diesem Zusammenhang sehen immerhin 28% der deutschen Unternehmen an ihren internationalen Standorten Herausforderungen.

DIE UNTERNEHMEN DIVERSIFIZIEREN – UND RELOKALISIEREN!

Aufgrund der Erfahrungen von unterbrochenen Lieferketten und gestiegener geopolitischer Risiken treibt ein Großteil der Unternehmen die Diversifizierung ihrer Lieferketten selbständig voran. Laut AHK World

Business Outlook haben bereits im Herbst 2021 mehr als die Hälfte der Betriebe verstärkt an der Diversifizierung ihrer Lieferketten gearbeitet. Auch in jüngeren DIHK-Umfragen wie z. B. Going International 2023, wo 2 400 international aktive Betriebe in Deutschland befragt wurden, bleibt dieser Anteil hoch. Unternehmen suchen neue oder zusätzliche Lieferanten für ihre Produkte. Zudem verlagern sie Teile der Produktion oder ganze Produktionsstätten an neue Standorte. Oftmals werden Lieferanten oder neue Standorte in regionaler Nähe gesucht, damit kurze Lieferwege garantiert werden können. Dennoch spielt die Risikostreuung und -absicherung heute eine bedeutendere Rolle, so dass Lieferanten und Standorte in mehrere Länder verteilt werden. So suchen deutsche Unternehmen, die in China tätig sind, in weiteren asiatischen Ländern, um so eine »China+1-Strategie« umzusetzen.

In der Reorganisation der Wertschöpfungsstrukturen scheint Deutschland indes auf die Verliererseite zu kommen. Laut DIHK-Umfrage zu den Auslandsinvestitionen aus dem Frühjahr 2023 nannten 32% der Industrieunternehmen mit Investitionsplänen im Ausland Kostenersparnis als ihr Motiv – der höchste Wert seit 15 Jahren. Fast jedes dritte Unternehmen, das im Ausland investiert, reagiert damit auf die sich verschlechternde Kostenstruktur in Deutschland. Gestiegene Energiepreise, eine vergleichsweise hohe Steuer- und Abgabenbelastung sowie eine Unmenge bürokratischer Nachweispflichten belasten das Geschäft. Auch sind laut Bundesbank 2022 die Netto-Kapitalabflüsse an Direktinvestitionen mit 125 Mrd. Euro aus Deutschland so hoch gewesen wie nie.

Der Prozess der Diversifizierung ist schwierig: Knapp die Hälfte der Unternehmen berichten von Problemen bei der Suche nach Geschäftspartnern. Die Identifizierung geeigneter Absatz- oder Beschaffungsmärkte (29%) und die Suche nach Standorten mit adäquater Infrastruktur (14%) ist mit hohem Planungsaufwand verbunden. Sind dann geeignete Geschäftspartner und Standorte gefunden, sehen sich Unternehmen mit erhöhten Regulierungsproblemen (34%) sowie Handelshemmnissen (24%) konfrontiert.

Es ist kein Wunder, dass sich die Unternehmen nach mehr Marktöffnung, Belastungsreduktion, fairen Wettbewerbsbedingungen und besseren Standortbedingungen sehnen. In der DIHK-Umfrage Going International 2023 wünschen sich 70% der auslandsaktiven deutschen Betriebe seitens der Politik einen stärkeren Abbau von Handelshemmnissen (auch von selbstgemachten!), 51% ehrgeizige Handelsabkommen, 38% bessere multilaterale Regeln und 19% bessere Finanzierungsmöglichkeiten.

DIE EUROPÄISCHE POLITIK MUSS (ANDERE) ANTWORTEN GEBEN

Um im globalen Wettbewerb auch künftig zu bestehen, müssen Deutschland und Europa ihre Hausaufgaben machen. Der US Inflation Reduction Act sollte als

Weckruf dienen – in wichtigen Elementen aber nicht als Vorbild. Bestandteile des IRA (Subventionsgewährung mit lokalen Produktionsvorgaben) diskriminieren europäische Unternehmen – und unterminieren WTO-Regeln.¹ Wichtig sind Ansätze, um die politischen Ziele bei der Defossilisierung zusammen mit der Wirtschaft umzusetzen. Der eng vernetzten deutschen Wirtschaft würde ein zusätzlicher Protektionismus, wie Lokalisierungspflichten für EU-Subventionen oder die Abschottung des EU-Beschaffungsmarkts nach US-Vorbild, schaden – erst recht angesichts der aktuellen geopolitischen Lage, die Diversifizierung und Absicherung von Lieferketten nötig macht. Wichtig bleibt die Reziprozität bei den Asymmetrien im Umgang mit China. Dennoch: Die Unternehmen kennen die Herausforderungen des chinesischen Markts; Schutz geistigen Eigentum und gezwungener Technologietransfer sind laut AHK-Umfragen in China weiterhin ein Problem, aber für Einzelunternehmen kalkulierbar und kein Grund für das Negieren von Marktchancen.

Es ist höchste Zeit für eine Strategie, wie Europa wieder zu einem innovativen Industriestandort werden kann. Wichtig ist, die horizontalen Standortfaktoren in den Fokus zu stellen. Statt einer detaillierten Regulierungsagenda mit sich ändernden Zielkoordinaten, die Bürokratie und Berichtspflichten sowie Unsicherheiten für Investoren schafft, sollten der Bürokratieabbau vorgehen und Innovationen ermöglicht werden. Der Zugang zu Fachkräften, leistungsfähiger Infrastruktur, erschwinglichem Kapital und bezahlbarer Energie muss ebenso gewährleistet werden wie die Möglichkeit zukunftssträchtiger F&E. Der Dienstleistungsverkehr muss EU-weit liberalisiert werden. Die Entsendung von Arbeitnehmern in der EU sollte vereinfacht und vereinheitlicht werden. Statt über neue EU-Schulden in den globalen Überbietungswettbewerb für Subventionen einzusteigen, sind zielgenaue Investitionsanreize (CapEx, nicht OpEx!) insb. im Energie- und Technologiebereich ratsam. Technologieführerschaft bei bestimmten Transformations- und Zukunftstechnologien zu gewinnen, sollte das Gebot der Stunde sein.

Wichtig ist, dass die EU nicht mit ihren wirtschaftspolitischen Erfolgsprinzipien (Offenheit und Integration der Märkte, freie Preisbildung, Vertragsfreiheit, Konstanz der Wirtschaftspolitik etc.) bricht. Net Zero Industry Act und Raw Materials Act lassen gleichwohl eine falsche Zeitenwende erahnen: Was als neue grüne Industriepolitik dargestellt wird, beinhaltet protektionistische und dirigistische Elemente. Statt wirtschaftlichem Nationalismus, getarnt durch »Economic Security« und »Resilienz«, sollte die internationale Arbeitsteilung die Richtschnur des Handelns bilden.

So wichtig es ist, strategische Abhängigkeiten zu analysieren und Diversifizierung zu fördern, so kontraproduktiv sind »Managed Trade« und staatlich ge-

lenkte Wirtschaft. Anstelle von staatlichen Diversifizierungs- und Produktionsvorgaben sowie mehr Bürokratie durch Dokumentationsauflagen und zusätzlicher Prüfungen sollten Anreize für die Unternehmen im Fokus stehen. Und der Trend, politische Nachhaltigkeitsrisiken in besonderer Fülle auf einzelwirtschaftliche Einheiten zu übertragen, führt zum Gegenteil dessen, was jetzt gefordert ist – die Diversifizierung von Bezugs- und Absatzmärkten.

Für die Reduzierung kritischer Abhängigkeiten (wie sie etwa die EU-Kommission für ihre Industriestrategie analysiert hat) brauchen die Betriebe jedoch auch politische Unterstützung. So könnten verschlossene oder schwierige Märkte rechtssicher und mit vertretbarem Aufwand bearbeitet werden. Deshalb bleiben die Finanzierungsinstrumente des Bundes, wie Exportkredit- und Investitions Garantien, insb. für den Mittelstand wichtiger Bestandteil der Außenwirtschaftsförderung. Diese Instrumente werden aktuell an klimapolitische Leitlinien und Diversifizierungsziele angepasst. Wenn im Rahmen dessen Instrumente für bestimmte Länder und Sektoren eingeschränkt werden, dann sollte es an anderen Stellen bessere Konditionen geben.

Vor allem aber braucht es eine Stärkung des multilateralen Handelssystems sowie Freihandelsabkommen mit wichtigen Partnern, wie Indien, Indonesien oder Mercosur. Handelsabkommen bauen Hemmnisse ab und schaffen gemeinsame Standards sowie Rechts- und Planungssicherheit. Auch Verhandlungen mit den Golfstaaten sollten wieder aufgenommen und die noch ausstehenden Ratifizierungen der EU-Abkommen in Afrika rasch erfolgen. Die Reform des Allgemeinen Präferenzsystems der EU sollte den Handel mit Entwicklungsländern erleichtern, statt ihn zu erschweren. Diese sollten viel stärker in die Weltwirtschaft integriert werden – etwa durch eine globale Initiative für erleichterte Ursprungsregeln.

Für die EU ist es bedeutsam, Drittländer bei Zollabbau, Dienstleistungen, Öffentliche Beschaffung, Geistiges Eigentum und Investitionen zu einer Marktöffnung auf europäischem Niveau zu bewegen. Dies bedeutet die Abschaffung von Joint-Venture-Zwängen und die Beendigung diskriminierender Industriepolitiken. Ein effektiver Investitionsschutz trägt zum Erfolg von Abkommen bei. Rohstoffabkommen mit Lieferländern sollten Exportrestriktionen von Drittstaaten einen Riegel vorschieben. Überfrachtungen der Abkommen mit hohen ESG-Anforderungen an die Partnerländer sollten vermieden werden. Dialoge auf Augenhöhe sind notwendig, um endlich mehr gehaltvolle Handels- und Investitionsabkommen einzugehen. Die EU-Konnektivitätsstrategie Global Gateway sollte zudem stärker auf mittelständische Unternehmen ausgerichtet und mit der Handelspolitik verzahnt werden. Ebenso sollte Global Gateway auf die Erleichterung von Handelsströmen abzielen, anstatt diese durch »Friendshoring«-Vorgaben einzuschränken und zu politisieren.

¹ In einer Umfrage der AHK USA geben 17% der deutschen Unternehmen den IRA als einen Grund an, ihre Investitionen dort auszuweiten. German American Business Outlook 2023, verfügbar unter: <https://ahk-usa.net/gabo>.