ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Bickenbach, Frank et al.

Research Report

Außenwirtschaft nach der Wahl: Eine Agenda für die neue Bundesregierung

Kiel Policy Brief, No. 182

Provided in Cooperation with:
Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Bickenbach, Frank et al. (2025) : Außenwirtschaft nach der Wahl: Eine Agenda für die neue Bundesregierung, Kiel Policy Brief, No. 182, Kiel Institute for the World Economy (IfW Kiel), Kiel

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/311214

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

WWW.ECONSTOR.EU

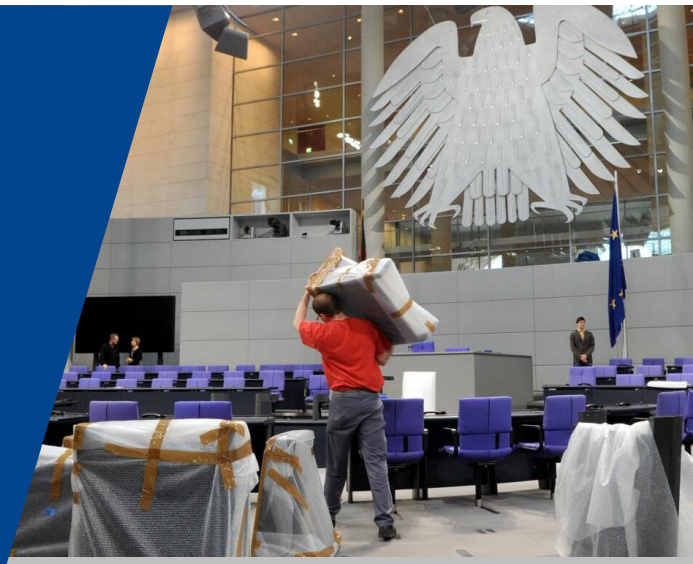
Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

KIEL INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT

KIEL
POLICY BRIEF

Frank Bickenbach, Eckhardt Bode, Dirk Dohse, Holger Görg, Tobias Heidland, Julian Hinz, Rolf J. Langhammer, Wan-Hsin Liu, Wilfried Rickels, Moritz Schularick

Außenwirtschaft nach der Wahl – Eine Agenda für die neue Bundesregierung



Nr. 182 | Februar 2025

Kiel Institut für Weltwirtschaft
ISSN 2195–7525

Leibniz Gemeinschaft

ÜBERBLICK/OVERVIEW

Europa

- Deutschland muss sich wieder als wichtiger Teil und als eine der Führungsnationen der EU verstehen. Die neue Bundesregierung sollte in außenwirtschaftlichen Fragen konsequent europäisch denken und handeln.
- Nur ein starker EU-Binnenmarkt schafft Augenhöhe mit den USA und China. Gemeinsam hat die EU eine starke Marktmacht, die eingesetzt werden kann, um handelsbeschränkenden Maßnahmen entgegenzuwirken und einen fairen internationalen Wettbewerb zu ermöglichen.
- Die Märkte für digitale Produkte, Finanzdienstleistungen und Energie sind in Europa nach wie vor stark fragmentiert. Der Binnenmarkt muss daher endlich vollendet werden. Es bedarf eines starken europäischen Marktes für Risikokapital sowie einer Kapitalmarkt- und Bankenunion.

China

- In den Verhandlungen über Ausgleichszölle für in China produzierte Elektroautos sollte sich die EU nicht auf Scheinlösungen wie Mindestpreise oder Importquoten einlassen, sondern auf dem Abbau unfairer Subventionen und einem besseren Schutz europäischer Unternehmen vor Diskriminierung auf dem chinesischen Markt bestehen. Die Bundesregierung sollte der Kommission dabei den Rücken stärken.
- Gemeinsam mit den anderen EU-Mitgliedstaaten und der Kommission sollte die neue Bundesregierung rasch ein geeignetes regulatorisches Regelwerk erarbeiten, um Gefahren für die nationale Sicherheit, die sich aus dem Einsatz chinesischer Produkte in sicherheitsrelevanten Bereichen und kritischen Infrastrukturen der EU ergeben können, effektiv zu begegnen.

USA

- Die angekündigten Importzölle auf europäische Waren würden die deutsche Automobilindustrie und andere exportorientierte Sektoren treffen. Bei zusätzlichen Zöllen von 10% würden die deutschen Exporte in die USA mittelfristig um bis zu 10% fallen.
- Geschlossenes Auftreten der EU bei gezielten Gegenmaßnahmen und höhere Investitionen in Verteidigung in Europa sollten Teil der strategischen Antwort auf die unberechenbare Handelspolitik von Trump sein. Sein Streben nach schnellen Deals kann aber auch Chancen bieten. Europa sollte gleichzeitig zum Champion von Offenheit und Liberalisierung gegenüber dem Rest der Welt werden.

Handelsabkommen

- Pläne der EU-Kommission, mit regionalen Gemeinschaften über Mercosur hinaus Handelsabkommen zu schließen, sollten von der Bundesregierung unterstützt werden. Nachhaltigkeitsstandards der EU sollten an den Entwicklungsstand der Partner von Handelsabkommen angepasst werden.

Afrika

- Deutschland muss eine strategische Afrika-Politik entwickeln, die auf langfristige gemeinsame Interessen zielt. Deutschland sollte gegenüber Afrika als langfristiger und verlässlicher Partner auftreten und darin eine Führungsrolle innerhalb der EU übernehmen und Ressourcenpartnerschaften entwickeln. Die Migrationspolitik sollte nicht von Abschottung, sondern von Chancenorientierung geprägt sein.

Rohstoffsicherheit

- Die Bundesregierung sollte das von der EU geplante intensive Monitoring der Versorgungslage mit strategisch wichtigen Rohstoffen, Zwischen- und Fertigprodukten unterstützen und in auch in anderen Bereichen wie z.B. bei Antibiotika Kriterien für Versorgungssicherheit definieren. Die Bundes-

regierung sollte zudem die Erforschung und Entwicklung wirtschaftlich überlegener alternativer Produkte gezielt fördern.

Europäische Klimapolitik

- Das EU-Emissionshandelssystem für den Verkehrs- und Gebäudesektor sollte zügig umgesetzt und langfristig als zentrales Klimainstrument mit Anpassung der Zertifikateallokation etabliert werden. Die CO_2-Entnahme sollte unterstützt und die entsprechenden Zertifikate für spätere Anrechnungszeiträume gespeichert werden.
- An der Einführung des CO_2-Grenzausgleichs (CBAM) sollte festgehalten werden, aber gleichzeitig andere Handelshemmnisse abgebaut werden. Entwicklungsländer sollten bei der Erfassung von Emissionsdaten unterstützt werden.

Schlüsselwörter: Außenwirtschaft, Bundestagswahl, China, USA, Afrika, Handelsabkommen, Klimapolitik

Europe

- Germany must once again see itself as an important part of and a leading nation within the EU. The new German government should consistently think and act in a European way on foreign trade issues.
- Only a strong EU single market can compete on equal terms with the USA and China. Together, the EU has strong market power that can be used to counteract trade-restricting measures and enable fair international competition.
- The markets for digital products, financial services and energy are still highly fragmented in Europe. The single market must therefore finally be completed. Furthermore, a strong European market for venture capital, a capital market and banking union is needed.

China

- In the negotiations on countervailing duties for electric cars produced in China, the EU should not engage in sham solutions such as minimum prices or import quotas but should insist on the reduction of unfair subsidies and better protection of European companies against discrimination in the Chinese market. The German government should support the Commission in this.
- Together with the other EU member states and the Commission, the new German government should quickly develop an appropriate regulatory framework to effectively counter threats to national security that may arise from the use of Chinese products in safety-related areas and critical infrastructures in the EU.

USA

- Trump's announced import tariffs on European goods would affect the German automotive industry and other export-oriented sectors. With additional tariffs of 10%, German exports to the US would fall by up to 10% in the medium term.
- The EU's united stance on targeted countermeasures and increased investment in defense in Europe should be part of the strategic response to Trump's unpredictable trade policy. At the same time, Europe should champion openness and liberalization in its relations with the rest of the world.

Trade Agreements

- The EU Commission's plans to conclude trade agreements with regional communities beyond Mercosur should be supported by the German government. The EU's sustainability standards should be adapted to the level of development of the partners to trade agreements.

Africa

- Germany must develop a strategic Africa policy that aims at long-term common interests. Germany should act as a long-term and reliable partner to Africa, taking a leading role within the EU and developing resource partnerships. Migration policy should not aim at isolation but be orientated towards opportunity.

Security of raw materials

- The German government should support the EU's plans for intensive monitoring of the supply situation for strategically important raw materials, intermediate and finished products, and define criteria for security of supply in selected areas, such as antibiotics. In addition, it should promote the research for and development of economically superior alternative products.

European climate policy

- The EU emissions trading system for the transport and building sector should be implemented swiftly and established as a central climate instrument in the long term by adjusting the initial allocation of allowances. CO_2 removal should be supported and corresponding certificates stored for later crediting periods.
- The introduction of the carbon border adjustment mechanism (CBAM) should be maintained, but other trade barriers should be removed at the same time. Developing countries should be supported in collecting emissions data.

Keywords: foreign trade, German federal election, China, USA, Africa, trade agreement, climate policy

INHALT

1 Weltwirtschaftliche Herausforderungen nach der Wahl. Warum die neue Bundesregierung europäisch denken und handeln muss [D. Dohse, H. Görg und M. Schularick] 6
2 Chinas Angriff auf deutsche Schlüsselindustrien – wie sollen wir reagieren? [F. Bickenbach, D. Dohse, W.-H. Liu] 10
3 Trumps Zollpolitik: Folgen und Handlungsoptionen [J. Hinz] 12
4 Mit Handelsabkommen neue Partner finden [R.J. Langhammer] 15
5 Mehr Afrika wagen! Wie Deutschland vom Intensivieren der Partnerschaft profitieren kann [T. Heidland] 17
6 Sicherung kritischer Rohstoffe: Rohstoffpolitik mit Augenmaß und Weitblick [E. Bode] 21
7 Fokus auf Europäische Klimapolitik [W. Rickels] 23
Literatur 27

Der Autor trägt die Verantwortung für den Inhalt dieser Publikation, nicht das Institut. Kommentare sind direkt an den Autor zu richten.

Außenwirtschaft nach der Wahl – Eine Agenda für die neue Bundesregierung

Frank Bickenbach, Eckhardt Bode, Dirk Dohse, Holger Görg, Tobias Heidland, Julian Hinz, Rolf J. Langhammer, Wan-Hsin Liu, Wilfried Rickels, Moritz Schularick[1]

1 Weltwirtschaftliche Herausforderungen nach der Wahl. Warum die neue Bundesregierung europäisch denken und handeln muss [D. Dohse, H. Görg und M. Schularick]

Vorbemerkung Am 23. Februar wird ein neuer Bundestag gewählt, und die neue Bundesregierung, die voraussichtlich im April ihre Arbeit aufnehmen wird, wird vom ersten Tage an in außenwirtschaftlich stürmischen Gewässern navigieren müssen. Hierfür ist ein außenwirtschaftlicher Kompass erforderlich, und einen solchen Kompass möchte das Kiel Institut für Weltwirtschaft der künftigen Bundesregierung hiermit an die Hand geben.

Das deutsche Außenhandelsmodell in der Krise Deutschland ist bis heute einer der großen Gewinner der Globalisierung. Der europäische Binnenmarkt, die gemeinsame Währung und der verstärkte Handel mit aufstrebenden Schwellenländern wie China haben die wirtschaftliche Dynamik beflügelt und über Jahrzehnte zu mehr Wachstum, Wohlstand und Beschäftigung beigetragen. Allerdings ist das *deutsche Modell*, das auf offene Weltmärkte und einen fairen, regelbasierten Austausch von Gütern, Dienstleistungen und Ideen angewiesen ist, derzeit in Gefahr.

Zeitalter der Geoökonomik In den letzten Jahren haben sich geopolitische Spannungen verschärft. Der Aufstieg Chinas zur industriellen und technologischen Supermacht hat in den USA zu scharfen Reaktionen geführt und sich zu einem regelrechten Handelskrieg entwickelt. Die Corona-Pandemie und ein seit Jahren anhaltender Krieg in Europa haben internationale Lieferketten erheblich beeinträchtigt und das Vertrauen in die internationale Arbeitsteilung und den freien Welthandel nachhaltig erschüttert. Die Wiederwahl von Donald Trump zum US-Präsidenten, seine „America first"-Politik und seine aggressive Zollpolitik verschärfen die Situation weiter. All dies trägt zu einer rapiden Erosion der regelbasierten Welthandelsordnung bei, die die Grundlage für den Erfolg des deutschen Außenwirtschaftsmodells bildet, und schwächt die Position deutscher Unternehmen im internationalen Wettbewerb.

Wachstumsschwäche und technologischer Rückstand Wie stark die deutsche Wirtschaft in den letzten Jahren zurückgefallen ist, zeigt das aktuelle Jahresgutachten des Sachverständigenrates (SVR Wirtschaft, 2024). Insbesondere das verarbeitende Gewerbe ist stark betroffen und

[1] Die Autoren danken Alexander Sandkamp und Sonja Peterson für wertvolle Hinweise und Michaela Rank für die hervorragende redaktionelle Überarbeitung.

verzeichnete in den ersten zwei Quartalen im Jahr 2024 ein Minus von 1% bzw. 0,2% in der Bruttowertschöpfung im Vergleich zum jeweiligen Vorquartal. Aktuellere Zahlen des Statistischen Bundesamts belegen gar, dass die Bruttowertschöpfung in Jahr 2024 um 3% gegenüber dem Vorjahr sank.[2] Dies spiegelt sich nicht zuletzt in der Vorzeigebranche der deutschen Wirtschaft, dem Automobilbau, wider. Während deutsche Unternehmen sehr stark bei Verbrennertechnologien waren und sind, wurden sie beim Zukunftsmarkt E-Motoren technologisch sowohl von den USA als auch von China überholt und zurückgelassen. In abgeschwächter Form lässt sich das auch in anderen Branchen beobachten: beispielsweise steht der Maschinenbau vor dem Problem, das die produzierten Maschinen nicht mehr dem Bedarf in China entsprechen (Stamer, 2023). Die deutsche Wirtschaft droht auch in puncto Innovation in modernen Schlüsseltechnologien den Anschluss zu verlieren (EFI, 2022).

Die Lösung kann nur europäisch sein Auf die genannten Herausforderungen und die ausgeprägte Wachstumsschwäche kann Deutschland nur im Rahmen einer starken EU reagieren. Die EU ist zusammen mit den USA und China eine der drei größten Volkswirtschaften der Welt, und die Volkswirtschaften der EU-Mitgliedstaaten sind eng miteinander vernetzt. So sind, neben den USA und China, EU Staaten Deutschlands wichtigste Handelspartner, allen voran Frankreich, Polen, die Niederlande, Italien und Österreich. In diese fünf EU-Länder wurde 2023 fast doppelt so viel exportiert wie in die USA und China zusammen.[3] Der große Unterschied zwischen der EU und China oder den USA ist jedoch, dass letztere zwei starke Zentralregierungen haben, während in der EU 27 Mitgliedsstaaten mitentscheiden und durchaus auch verschiedene Meinungen vertreten.

Europäische Innovationspolitik und ein integrierter europäischer Kapitalmarkt sind unabdingbar Zur Steigerung des Wachstums ist eine starke Innovationspolitik notwendig. Diese muss auf EU-Ebene gedacht und umgesetzt werden. Neben einer klaren Strategie ist es hier vor allem wichtig, Lücken in der Finanzierung zu schließen. Das wurde auch im Draghi-Bericht vorgeschlagen. Investitionen in Forschung und Entwicklung sind risikoreich. Deshalb braucht es Geldgeber, die das Risiko auf sich nehmen, innovative Start-ups oder KMUs, oder Forschung in Universitäten, zu unterstützen. Der Markt für solche Risikofinanzierungen, oft auch mit dem englischen Begriff Venture Capital bezeichnet, durch staatliche Förderbanken oder private Investoren ist in der EU insgesamt im internationalen Vergleich immer noch unterentwickelt. Das liegt zum einen daran, dass es viele regulatorische und steuerliche Hürden gibt, aber auch daran, dass der Kapitalmarkt in der EU noch stark fragmentiert ist. Hier muss der Staat ansetzen, um die private Risikofinanzierung innerhalb des EU-Binnenmarktes zu erleichtern, und um durch Bürokratieabbau und steuerliche Vereinfachungen Investitionen für in- und ausländische Risikoinvestoren attraktiver zu machen.

Europa als Champion von Offenheit Was den Umgang sowohl mit China als auch mit den USA angeht, muss ebenfalls auf EU-Ebene agiert werden. Durch neue und stärkere Handelsabkommen mit Ländern wie Kanada, Indien oder den Mercosur- und ASEAN Mitgliedsstaaten müssen neue Märkte zugänglich gemacht werden, die sowohl Abhängigkeiten von China und den USA

[2] https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/01/PD25_019_811.html

[3] Vgl. https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/Tabellen/rangfolge-handelspartner.pdf?__blob=publicationFile

auf der Export- und der Importseite verringern. Dabei sollten sich Handelsabkommen auf Handel fokussieren und andere politische Aspekte ausblenden, um hier zu schnellen Ergebnissen zu kommen.

Nur ein starker EU-Binnenmarkt schafft Augenhöhe mit USA und China Allein ist Deutschland wirtschaftlich (und politisch) zu klein, um auf Augenhöhe mit den Partnern in den USA oder China zu verhandeln. Gemeinsam hat die EU eine starke Marktmacht, die eingesetzt werden kann, um Maßnahmen durchzusetzen, die einen fairen internationalen Wettbewerb ermöglichen. Dazu braucht es aber einen starken EU-Binnenmarkt, der zwar seit langem existiert, aber an vielen Stellen noch ausgebaut werden muss. Hierzu zählt nicht nur die oben schon erwähnte Notwendigkeit, einen integrierten Markt für Risikofinanzierung zu schaffen, sondern auch insgesamt ein Binnenmarkt für Kapital, um Investitionen von innovativen Start-ups besser zu unterstützen. Insgesamt muss sich Deutschland wieder als wichtiger Teil und eine der Führungsnationen in der EU verstehen und wirtschaftspolitisch mehr auf EU und weniger auf nationaler Ebene denken und handeln.

Dass die neue Bundesregierung europäisch denken und handeln muss – sei es im Umgang mit China, den USA oder den aufstrebenden Volkswirtschaften Afrikas und Südostasiens – durchzieht wie ein roter Faden alle folgenden Beiträge:

Chinas Angriff auf Schlüsselindustrien Während Deutschland in den letzten Jahrzehnten wie kaum ein anderes Land vom Aufstieg Chinas und der Wachstumsdynamik des riesigen chinesischen Marktes profitiert hat, hat sich China in den letzten Jahren mehr und mehr zu einem harten Konkurrenten deutscher und europäischer Unternehmen in industriellen Schlüsselsektoren entwickelt. Frank Bickenbach, Dirk Dohse und Wan-Hsin Liu weisen in ihrem Beitrag darauf hin, dass China zunehmend bereit ist, wirtschaftliche Macht zur Durchsetzung politischer Ziele einzusetzen und internationale Regeln (z.B. WTO-Regeln) zum eigenen Vorteil zu missachten. Sie fordern, dass sich die EU im E-Auto-Streit mit China nicht auf Scheinlösungen wie Mindestpreise oder Quoten für E-Autoimporte aus China einlässt, sondern eine Vereinbarung anstrebt, die den Abbau unfairer Subventionen und den Schutz europäischer Unternehmen vor Diskriminierung auf dem chinesischen Markt beinhaltet. Eine wichtige Aufgabe für die neue Bundesregierung und die EU-Kommission sehen die Autoren in der Entwicklung eines angemessenen regulatorischen Regelwerks für den Einsatz chinesischer Produkte und elektronischer Komponenten und Software in sicherheitsrelevanten Bereichen und kritischen Infrastrukturen.

Trumps Zollpolitik: Folgen und Handlungsoptionen Die Wiederwahl von Präsident Donald Trump im November 2024 und seine Ankündigung, Importzölle von 10% bis 20% auf europäische Waren zu erheben, stellt die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen vor erhebliche Herausforderungen. Julian Hinz untersucht in seinem Beitrag die Handlungsoptionen für Deutschland und die EU. Er empfiehlt, eine einheitliche und entschlossene EU-Handelspolitik gegenüber den USA zu verfolgen, den gesamten Handelsbilanzsaldo – einschließlich des US-Überschusses im Dienstleistungshandel – in den Verhandlungen zu berücksichtigen und neue Gespräche über ein transatlantisches Freihandelsabkommen anzustoßen. Zudem plädiert er für eine differenzierte Reaktion auf US-Zollandrohungen: Während nicht-diskriminierende Maßnahmen gelassen hingenommen werden können, sollten gezielte Gegenmaßnahmen bei

diskriminierenden oder wirtschaftlich begründeten Zöllen erfolgen – sei es durch Vergeltungszölle, Exportsteuern oder politische Verhandlungen. Nach Auffassung von Hinz kann die EU durch eine koordinierte und strategische Vorgehensweise nicht nur ihre Interessen wahren, sondern gestärkt aus den Verhandlungen hervorgehen.

Mit Handelsabkommen neue Partner finden Mit den Möglichkeiten, die multilaterale Welthandelsordnung zu verteidigen, beschäftigt sich Rolf Langhammer in seinem Beitrag. Da die BIP-Verluste durch einen Abbau der WTO und eine mögliche Fragmentierung der Weltwirtschaft deutlich größer wären als die Verluste aus einem bilateralen Handelsstreit mit den USA, fordert Langhammer, dass die die Bundesregierung ihren Einfluss bei der EU-Kommission geltend macht, damit die internationale Handelsordnung geschützt wird, wenn die USA sie angreifen. Des Weiteren sollte die EU-Freihandelsabkommen mit regionalen Gemeinschaften wie Mercosur oder ASEAN abschließen und bilaterale Abkommen mit Ländern wie Indien, Indonesien und den Philippinen zum Abschluss bringen und vertiefen. Die ruhenden Verhandlungen mit Australien sollten wieder aufgenommen werden.

Mehr Afrika wagen Mit der zukünftigen Rolle Afrikas in der Weltwirtschaft und wie die deutsche Wirtschaft von einer Intensivierung der Partnerschaft mit Afrika profitieren kann, beschäftigt sich der Beitrag von Tobias Heidland. In Zeiten zunehmenden geopolitischen Wettbewerbs braucht Europa neue Partner, und Afrika ist in mehrfacher Hinsicht als Partner attraktiv: Die junge und rasch wachsende Bevölkerung Afrikas bietet einen riesigen Talentpool, und Afrika ist reich an Rohstoffen, an denen es Deutschland und Europa mangelt. Um die Potenziale einer engeren Zusammenarbeit zwischen Europa und Afrika nutzen zu können, empfiehlt Heidland eine Partnerschaft auf Augenhöhe, die entwicklungspolitische Anreize für institutionelle Reformen setzt und Bildung in den Fokus der Entwicklungszusammenarbeit rückt. Er fordert, dass gezielt legale Wege in den deutschen Arbeitsmarkt für entsprechend qualifizierte Personen geöffnet werden, wobei Ausbildungspartnerschaften, in denen Afrikanerinnen und Afrikaner gezielt für den deutschen Arbeitsmarkt ausgebildet werden, eine Schlüsselrolle spielen können.

Sicherung kritischer Rohstoffe Um die Sicherung kritischer Rohstoffe, die eine zentrale Rolle für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft spielen, geht es in dem Beitrag von Eckhardt Bode. Die künftige Bundesregierung sollte die EU-Kommission in ihrem Bestreben unterstützen, die starke Abhängigkeit Europas von einzelnen Ländern wie China, Russland und der Türkei zu verringern. Diese Unterstützung sollte sich vor allem auf die intensive Analyse, Überwachung und gegebenenfalls Korrektur der Versorgungsrisiken entlang der gesamten Wertschöpfungsketten der strategischen Rohstoffe erstrecken, Marktkräften Raum lassen und die volkswirtschaftlichen Kosten von Eingriffen berücksichtigen. Die von der EU vorgegebenen quantitativen Ziele zur Ausweitung der heimischen Produktion, denen in den Medien besonders große Beachtung geschenkt wird, sind jedoch kritisch zu betrachten und sollten von der künftigen Bundesregierung nicht prioritär verfolgt werden.

Fokus auf europäische Klimapolitik Auch in der Klimapolitik wird die Kooperation auf der EU-Ebene zunehmend wichtig, wie Wilfried Rickels in seinen Beitrag deutlich macht. Statt der moralisch aufgeladenen Fokussierung auf die „deutschen“ Emissionen sollte sich Deutschland gemeinsam mit seinen Partnern in der EU auf die Emissionen in der Europäischen Union fokussieren. Eine Fokussierung auf die europäische Position bietet einen deutlich größeren Hebel in der internationalen Klimapolitik und somit die Möglichkeit, über internationale Abkommen und

Handelsbeziehungen einen noch größeren Anteil der weltweiten Emissionen zu beeinflussen. Dementsprechend sollte die neue Bundesregierung in ihrer internationalen Klimapolitik die sinnvollen europäischen Instrumente stärken und verstetigen und im Gegenzug darauf drängen, nicht-marktwirtschaftliche und kontraproduktive Überregulierungen abzubauen bzw. abzuschaffen.

2 Chinas Angriff auf deutsche Schlüsselindustrien – wie sollen wir reagieren? [F. Bickenbach, D. Dohse, W.-H. Liu]

Deutschland und China Deutschland hat in den letzten Jahrzehnten wie kaum ein anderes Land von der Globalisierung und vom wirtschaftlichen Aufstieg Chinas profitiert. Der riesige und stark wachsende chinesische Markt war lange Zeit ein El Dorado für deutsche Industrieunternehmen, und die chinesische Wirtschaft eine Wachstumslokomotive der Weltwirtschaft und ein immer wichtiger werdender Handelspartner für Deutschland und Europa.

Ein zunehmend schwieriger Partner Dass das Verhältnis zu China jedoch ambivalent ist und China sich zu einem immer härteren Konkurrenten in industriellen Schlüsselsektoren entwickelt, ist spätestens mit der im Jahre 2015 veröffentlichen „Made in China 2025 (MIC-2025)"-Strategie deutlich geworden, die u.a. darauf abzielt, chinesische Unternehmen in zehn Schlüsseltechnologien wie moderne Informationstechnologien, Elektrofahrzeuge und Robotik massiv zu fördern und international wettbewerbsfähig zu machen und China an die Spitze der weltweit führenden Industrie- und Technologieländer zu führen. Der rasante Aufstieg chinesischer Unternehmen wie ByteDance (TikTok), BYD (E-Auto), CATL (Batterie) oder Goldwind (Windturbinen) belegt, dass die diese Strategie zunehmend Wirkung zeigt.

Herausforderung für deutsche Unternehmen Die MIC-2025-Strategie und Chinas Aufholjagd in zahlreichen Schlüsselindustrien sind insbesondere in den USA als fundamentale Herausforderung für die globale wirtschaftliche und politische Vormachtstellung Amerikas aufgefasst worden, und die handelspolitischen Beziehungen zwischen den USA und China haben sich seither kontinuierlich verschlechtert. Deutschland und die EU haben in dem Handels- und Technologiekonflikt zwischen den USA und China zunächst eine eher passive Beobachterrolle eingenommen, doch zunehmend sind auch europäische und nicht zuletzt deutsche Unternehmen von dem chinesischen Streben nach Technologieführerschaft betroffen. Wie eine viel beachtete Studie des Kiel Instituts zeigt, profitieren chinesische Unternehmen, insbesondere solche, die strategisch wichtige Produkte wie E-Autos und Windturbinen herstellen, von massiven staatlichen Subventionen, auch auf vor- und nachgelagerten Produktionsstufen, die es ihnen erlauben, deutlich günstiger zu produzieren als ihre ausländische Konkurrenz (Bickenbach et al., 2024). Chinesische Unternehmen profitieren zudem von weiteren staatlichen Unterstützungsmaßnahmen wie einem bevorzugten Zugang zu kritischen Rohstoffen, einem teils erzwungenen Technologietransfer, und der Vorzugsbehandlung einheimischer Unternehmen in öffentlichen Vergabe- und Verwaltungsverfahren.

Kaum noch Impulse für deutsche Exportwirtschaft Ein weiteres Problem im Handel mit China besteht darin, dass die Importe Deutschlands aus China nahezu kontinuierlich steigen und die

Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft von Importen bei einzelnen wichtigen Produkten aus China nach wie vor hoch ist, während die deutsche Exportwirtschaft tendenziell immer weniger in der Lage ist, vom Wachstum der chinesischen Wirtschaft zu profitieren. Laut dem jüngsten Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist die Elastizität der deutschen Warenexporte bezüglich des BIP-Wachstums in China von über eins im Jahre 2010 auf nahezu null im Jahr 2024 gesunken (SVR Wirtschaft, 2024), d.h. vom chinesischen Wirtschaftswachstum gehen nahezu keine positiven Impulse mehr auf die deutsche Exportwirtschaft aus.

Was zu tun ist

Den Wettbewerb offen annehmen Die deutsche / europäische Wirtschaft muss sich dem Wettbewerb mit der chinesischen Konkurrenz offen stellen: Handel und Direktinvestitionen in beide Richtungen sind daher grundsätzlich zu begrüßen. Angesichts der Bedeutung und Dynamik des chinesischen Marktes, der zunehmenden Stärke chinesischer Forschung und der Innovationskraft zahlreicher chinesischer Unternehmen drohen die europäischen Unternehmen ansonsten technologisch zurückzufallen und an Konkurrenzfähigkeit auf den Weltmärkten zu verlieren. Dies gilt insbesondere für industrielle Schlüsselbranchen wie die Automobilindustrie und Grüne Technologiebranchen.

Entschlossen und einig europäische Interessen vertreten Allerdings muss die Politik effektiver als bisher daran arbeiten, einen fairen internationalen Wettbewerb zu gewährleisten. China ist ein zunehmend schwieriger Handelspartner, der erwiesenermaßen bereit ist, wirtschaftliche Macht zur Durchsetzung politischer Ziele einzusetzen und internationale Regeln (z.B. WTO-Regeln) zum eigenen Vorteil zu missachten. Es ist daher wichtig, dass sich die EU-Mitgliedstaaten in handelspolitischen Fragen nicht spalten lassen, sondern die Macht des riesigen EU-Binnenmarktes in die Waagschale werfen, um mit China auf Augenhöhe verhandeln zu können.

Tatsächlich hat die EU ihre eher passive Haltung gegenüber China in jüngster Zeit verändert und auf die massive Subventionierung chinesischer Hersteller von Elektroautos mit der Einleitung eines Anti-Subventionsverfahrens (im Oktober 2023) und der Einführung von Ausgleichszöllen auf in China produzierte Elektroautos (30. Oktober 2024) reagiert. Die chinesische Seite hat darauf bislang relativ moderat reagiert, und Verhandlungen zwischen der EU-Kommission und dem chinesischem Handelsministerium gehen auch nach dem Inkrafttreten der Ausgleichszölle für Elektroautos weiter. Hierbei sollte sich die EU nicht auf Scheinlösungen wie Mindestpreise oder Quoten für Importe von Elektroautos aus China einlassen, sondern eine Vereinbarung anstreben, in der sich China zum Abbau unfairer Subventionen und den Schutz europäischer Unternehmen vor Diskriminierung auf dem chinesischen Markt verpflichtet. Angesichts der gegenwärtigen Probleme der chinesischen Wirtschaft und des massiven Drucks, den die US-Regierung auf China ausübt, sind die Erfolgsaussichten für eine solche Vereinbarung zwischen der EU und China derzeit günstig.

Kritische Abhängigkeiten reduzieren Es ist und bleibt weiterhin wichtig, dass die deutsche Wirtschaft kritische Abhängigkeiten von China reduziert. Hierbei geht es nicht um ein allgemeines „Decoupling“ von China oder um Maßnahmen, die Handel und Direktinvestitionen mit China generell erschweren, sondern primär um die Förderung von Diversifizierung der

Handelspartner durch Handels- und Investitionsabkommen mit anderen Ländern oder regionalen Gemeinschaften.

Antworten auf zunehmende Gefahren für die nationale Sicherheit erarbeiten Zur Abwehr möglicher Gefahren für die nationale Sicherheit, die sich aus wirtschaftlichen Verflechtungen mit China insbesondere im Bereich der kritischen Infrastrukturen ergeben können, wurden die rechtlichen Bestimmungen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in Deutschland in den letzten Jahren bereits mehrfach ausgeweitet und verschärft. Eine weitere substantielle Verschärfung der bestehenden rechtlichen Regelungen in diesem Bereich erscheint derzeit nicht vordringlich. Unzureichend adressiert wurden hingegen bisher die Gefahren, die sich für die nationale Sicherheit Deutschlands aus dem Import bzw. den Einsatz chinesischer Produkte, insbesondere elektronischer Komponenten und Software, in sicherheitsrelevanten Bereichen und kritischen Infrastrukturen der EU, ergeben können. Hierbei geht es um sehr viel mehr als den seit vielen Jahren umstrittenen Einsatz von Komponenten des chinesischen Telekommunikationsausrüsters Huawei in deutschen/europäischen Kommunikationsnetzen, etwa um Elektronik in aus China importierten Infrastrukturanlagen (wie Windkraftanlagen oder Hafenkränen) oder Elektroautos („vernetzte Fahrzeuge“). Die US-Regierung hat hier bereits teilweise sehr weitgehende Restriktionen erlassen. So hat die Biden-Administration noch in der letzten Woche ihrer Amtszeit ein umfassendes Verbot relevanter chinesischer Software und Hardware für vernetzte Fahrzeuge auf amerikanischen Straßen erlassen. Dieses Verbot gilt für Fahrzeuge aller Produzenten mit Verbindungen zu China oder Russland („with a sufficient nexus to the PRC or Russia“) und selbst dann, wenn diese Fahrzeuge in den USA produziert wurden (BIS, 2025). Die neue Bunderegierung sollte zügig und in Absprache mit den anderen EU-Mitgliedstaaten sowie der EU-Kommission prüfen, ob und inwieweit die Einführung ähnlicher Regelungen aus Gründen der nationalen Sicherheit auch in Deutschland/Europa geboten erscheint und welche Auswirkungen dies auf deutsche/europäische Unternehmen und ihre Produktionsnetzwerke hätte. Die entsprechenden Prüfungen und Abstimmen sollten mit hoher Priorität erfolgen, da solche Einfuhr- oder Nutzungsbeschränkungen massive Auswirkungen auf die Investitionsentscheidungen sowohl der europäischen als auch der chinesischen Unternehmen in den betroffenen Industrien haben werden.

3 Trumps Zollpolitik: Folgen und Handlungsoptionen [J. Hinz]

Die Wiederwahl von Präsident Donald Trump im November 2024 hat die internationalen Handelsbeziehungen erneut in den Fokus gerückt. Seine Ankündigung, Importzölle von 10% bis 20% auf europäische Waren zu erheben, stellt die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen vor erhebliche Herausforderungen.

Dabei folgen Zollandrohungen zwar manchmal — vor allem unter Verweis auf bilaterale Handelsdefizite — mutmaßlich wirtschaftlicher Motivation, nicht aber immer. So wurden seit den Wahlen vom November 2024 bspw. auch Zölle gegenüber Mexiko und Kanada angekündigt, mit der Begründung, diese würden zu wenig gegen die illegale Migration in die Vereinigten

Staaten und die Einfuhr von Drogen in die USA unternehmen. Der kurzfristigen Implementierung folgte der ebenso kurzfristige Deal einer Aussetzung für 30 Tage im Gegenzug für besseres Patrouillieren der Grenzen. Ähnlich verhielt es sich Mitte Januar mit innerhalb kürzester Zeit angekündigten 25%, bzw. mittels einer Woche 50%, hohen Zöllen auf alle kolumbianischen Importe, für den Fall, dass die kolumbianische Regierung nicht bei der Rückführung von Migranten unterstütze. Diese widerrief die untersagte Landung zweier US-amerikanischer Militärflugzeuge und die Zölle waren vom Tisch. Einer Androhung von drastischen Zöllen folgt häufig der deutlich weniger spektakuläre Deal.

Auswirkungen auf Deutschland und die EU

Deutschland wäre als exportorientierte Nation besonders von möglichen US-Zöllen betroffen. 2023 exportierte Deutschland Waren im Wert von mehr als 150 Milliarden Euro in die USA, was fast 10% der gesamten deutschen Exporte entspricht – und somit ca. 60 Milliarden Euro mehr als Importe aus den USA, was Donald Trump ein Dorn im Auge ist. Besonders die Automobilindustrie steht hier im Fokus: Deutsche Hersteller wie Volkswagen, Mercedes-Benz und BMW könnten durch erhöhte Zölle erhebliche Wettbewerbsnachteile gegenüber amerikanischen Produzenten erleiden. Die Europäische Union (EU) insgesamt verzeichnete 2023 einen Exportüberschuss von insgesamt 34,5 Milliarden Euro im Güterhandel und mehr als 150 Milliarden bilateral gegenüber den USA (https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/01/PD25_N002_51.html). Diese wirtschaftlichen Beweggründe könnten Anlass für Zölle sein.

Anlass könnten zudem diverse politische Uneinigkeiten geben, so etwa bei der Höhe der Verteidigungsausgaben im Kontext von NATO-Verpflichtungen, oder zukünftige Unstimmigkeiten bei der Umsetzung von Politikmaßnahmen gegen über China, Russland, oder anderen mutmaßlichen systemischen Rivalen der USA — nach dem Motto *either with us or against us.*

Handlungsoptionen für Deutschland und die EU

Dennoch stehen Deutschland und die EU natürlich nicht mit dem Rücken an der Wand und sind der amerikanischen Handelspolitik ausgeliefert, vielmehr kann eine gemeinsame, EU-weit koordinierte, nüchtern und interessensorientierte Handelspolitik nicht nur vor adversen Effekten schützen, sondern gestalten:

1. **Einheitliche EU-Handelspolitik stärken** Deutschland muss darauf bestehen, dass die Handelspolitik ausschließlich auf EU-Ebene gemacht wird – und dieses Commitment auch "leben". Ein geschlossenes Auftreten der 27 Mitgliedstaaten erhöht das Verhandlungspotenzial gegenüber dem Rest der Welt und den USA. Bedauernswerterweise haben vergangene Bundesregierungen immer wieder Partikularinteressen und Mindermeinungen vertreten, zuletzt im Zollstreit mit China über E-Autos, und so die Einheit der Union untergraben. Dies ist natürlich kein rein deutsches Gehabe, aber Deutschland kann mit führender Rolle beispielhaft vorangehen, bspw. durch Unterstützung einer Position die augenscheinlich gegen deutsche, aber für gesamteuropäische Interessen spricht.

   Werden jedoch Partikularinteressen vertreten, wird dadurch nach außen ein Bild gezeichnet, dass vermuten lässt, dass mit einer "*Divide and Conquer*" Strategie europäische Ziele untergraben werden können.

2. **Gesamthandelsbilanz der EU berücksichtigen** Obwohl die USA ein Defizit im Warenhandel mit der EU und Deutschland aufweisen, haben sie einen signifikanten Überschuss im Dienstleistungshandel. 2023 betrug dieser Überschuss 104 Milliarden Euro. Mit dem Aufschwung im Bereich der Künstlichen Intelligenz in den USA könnte sich dieses Gleichgewicht weiter zugunsten der USA verschieben. Es ist daher wichtig, die gesamte Handelsbilanz und nicht nur den Warenhandel isoliert zu betrachten. Zudem ist ein Fokus auf einzelne EU-Länder in einem Binnenmarkt ebenso irreführend wie ein Hinweis auf den großen Dienstleistungshandelsüberschuss Kaliforniens und des Güterhandelsüberschusses von Texas (Öl) und Louisiana (LNG). Über EU-Mitgliedsstaaten und Sektoren hinweg ist die Handelsbilanz nahezu ausgeglichen, was als Komplementarität der beiden Wirtschaftsräume gelesen und politisch genutzt werden sollte.
3. **Auf Androhung von Zöllen schnell und nüchtern reagieren** Die EU sollte eine Reaktion auf die Androhung von US-Zöllen an mehrere Punkte knüpfen: (1) Betreffen ähnliche Zölle einen Großteil der amerikanischen Importe, wären diese nicht diskriminierend – und würden so für europäische Exporteure keinen Wettbewerbsnachteil gegenüber dem Rest der Welt darstellen. Bei moderaten Zöllen sollte nicht reagiert werden. (2) Diskriminieren die Zölle und sind sie an politische Bedingungen geknüpft – wie im Fall Kolumbiens – lässt sich vermutlich auch außerhalb der Handelspolitik ein Ausweg finden, sei es bspw. durch erhöhte Verteidigungsausgaben oder koordiniertes Vorgehen gegenüber mutmaßlich gemeinsamen systemischen Rivalen, wie bspw. Russland. Dabei ist zu beachten, dass solche Deals (etwa im Verteidigungsbereich) nicht dem Ziel größerer strategischer Autonomie Europas schaden sollten; (3) Diskriminieren die Zölle und werden sie wirtschaftlich begründet, stehen der EU mehrere Instrumente zur Verfügung. Dazu gehören gezielte Gegenmaßnahmen, wie 2018 u.a. erhöhte Zölle gegen Motorräder bestimmter Bauart (sprich: Harley Davidson) mit Produktionsstandorten in *pro-trade* republikanischen Wahldistrikten, Vergeltungsmaßnahmen im Bereich der Dienstleistungen durch Digitalsteuern. Daneben könnte auch auf eine konkrete Forderung bspw. im Automobilsektor eingegangen werden: Die Senkung des Meistbegünstigungszolls auf Elektroautos von 10 % auf 0 % könnte dem wichtigen Trump-Berater Musk gefallen und gleichzeitig der grünen Transformation helfen. In jedem Falle sollte zügig gehandelt werden, um das Momentum für einen *Deal* aufrechtzuerhalten.
4. **Neue Verhandlungen über Freihandelsabkommen ins Spiel bringen** Präsident Trump hat am ersten Amtstag neben der Anordnung der Überprüfung aller Handelsinstrumente auch signalisiert, grundsätzlich offen für neue Handelsabkommen zu sein. Dies bietet die Chance, nach dem Scheitern der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) erneut Verhandlungen aufzunehmen. Ein modernes Abkommen könnte Handelshemmnisse abbauen und klare Regeln für beide Seiten festlegen. Eine Fokussierung auf ein klassisches Freihandelsabkommen, dass zunächst Zölle senkt, scheint besonders geeignet — sowohl in Bezug auf die alleinige EU-Kompetenz in diesem Bereich als auch den handelspolitischen Fokus der neuen US-Regierung. Ein Freihandelsabkommen würde den regelbasierten globalen Handel stärken und wäre ein Impuls für die Handlungsfähigkeit und Sichtbarkeit der EU auf globaler Ebene.

EU kann gestärkt aus Verhandlungen mit USA hervorgehen Die angekündigte Zollpolitik der USA unter Präsident Trump stellt eine erhebliche Herausforderung für Deutschland und die EU dar. Durch eine koordinierte und strategische Vorgehensweise kann die EU jedoch ihre Interessen wahren und möglicherweise neue Akzente für den regelbasierten Handel und die Position der EU als globalen Akteur stärken. Es gilt, die transatlantischen Beziehungen auf eine neue Basis zu stellen, die sowohl den aktuellen wirtschaftlichen Realitäten als auch den gemeinsamen politischen Werten gerecht wird.

4 Mit Handelsabkommen neue Partner finden [R.J. Langhammer]

Die Verteidigung der multilateralen Handelsordnung

Für die EU ist es von strategischer Bedeutung, die multilaterale Welthandelsordnung zu verteidigen und eine Fragmentierung zu vermeiden. Die BIP-Verluste durch einen Abbau der WTO und eine mögliche Fragmentierung der Weltwirtschaft wären deutlich größer als die Verluste aus einem bilateralen Handelsstreit mit den USA.

Diese Verluste können eintreten, wenn Handelspartner auf pauschale Zollanstiege durch die USA mit Vergeltungszöllen reagieren, Eskalationsspiralen auslösen und damit alle Wohlfahrtsgewinne zunichtemachen, die die Handelsordnung in der Nachkriegszeit für ihre Mitglieder erreichen konnte. Deutschland als wichtigster Industriegüterexporteur würde besonders betroffen.

Deshalb muss die Bundesregierung ihren Einfluss bei der EU-Kommission geltend machen, dass die Handelsordnung geschützt wird, wenn die USA sie angreifen. Sie muss vor allem die Entwicklungs- und Schwellenländer als künftige Wachstumsmärkte und Hauptleidtragende von bilateralen Handelskriegen zwischen den drei großen Parteien im Wettbewerb mit China für sich gewinnen.

Dies kann geschehen, indem sie auf vertrauensbildende Maßnahmen setzt, wie die einseitige Senkung von Spitzenzöllen mit Signalcharakter z. B. auf (E-Autos und Nahrungsmittel), den weiteren Abbau von Subventionen mit besonders nachteiligen Wirkungen für die Länder (Beispiel Fischerei), die Verfolgung eigener Nachhaltigkeitsziele nur zusammen mit den Ländern durch finanzielle und technische Unterstützung und unter Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, die Unterstützung von Verhandlungen über geistige Eigentumsrechte an genetischen Ressourcen in diesen Ländern sowie finanzielle Mittel für Handelserleichterungsprogramme (trade facilitation).

EU-Freihandelsabkommen mit regionalen Gemeinschaften fördern

Die EU stellt hohe wirtschaftliche und politische Ansprüche an Freihandelsabkommen mit regionalen Gemeinschaften. Bleibt nur ein Land in diesen Gemeinschaften unter den EU-Ansprüchen, stellt die EU die Verhandlungen auf Halt. Dies erklärt, warum das Abkommen mit Mercosur das bislang einzige Abkommen blieb und weder mit ASEAN noch mit anderen Freihandelszonen in Entwicklungsländern Abkommen geschlossen werden konnten. Das ist ein Fehler.

Skaleneffekte und die Möglichkeit, Länder wie China daran zu hindern, mit einzelnen Mitgliedern Abkommen zu schließen (siehe Chinas Avancen an Uruguay im Mercosur) sprechen dafür, reine Handelsabkommen mit regionalen Gemeinschaften (auch auf Industrieebene beschränkt) zu schließen, selbst wenn politische Wertevorstellungen noch ebenso wenig erfüllt werden wie die von allen WTO-Mitgliedern in der Vergangenheit ignorierten Bestimmungen der Ausnahmeregeln im Art. 24 GATT über GATT-konforme Freihandelszonen und Zollunionen.

Daher sollte eine künftige Bundesregierung die EU-Kommission in ihrem Ziel unterstützen, im Rat eine Zustimmung zum Abkommen mit Mercosur zu erhalten. Zudem sollte sie auf die EU-Kommission einwirken, „early harvest" Freihandelsabkommen mit ASEAN über Industriegüter abzuschließen, ebenso mit Kolumbien, Peru und Ekuador, und dem Gulf Cooperation Council. Das Post-Cotonou Abkommen (ehemals AKP-Abkommen) mit den Mitgliedern der Organisation afrikanischer, karibischer und pazifischer Staaten (OAKPS) sollten zu einem Handelsabkommen ausgebaut werden und die entwicklungspolitischen Ziele sollten in einem eigenen Partnerschaftsabkommen getrennt vom Handelsabkommen verwirklicht werden.

Bilaterale Abkommen zum Abschluss bringen und vertiefen

Die EU kann auf Erfolge im Abschluss und der Inkraftsetzung zunächst reiner Interim-Handelsabkommen zurückblicken, beispielsweise mit Kanada, Mexico, Südkorea, Japan, Vietnam, Neuseeland, und Chile. Verhandlungen laufen mit Indien, Indonesien, den Philippinen und Kenia. Die ruhenden Verhandlungen mit Australien sollten wieder aufgenommen werden. Bilaterale Abkommen stehen im Mittelpunkt der EU-Handelspolitik und verkörpern das Naben-Speichen-Problem mit der EU als Nabe. Beziehungen und Handelspotenziale zwischen den Speichen bleiben unausgeschöpft. Hier ist die EU gefragt, Angebote an die einzelnen Partner zu richten, um diese Potenziale zu heben, ohne Dominanzängste zu wecken bzw. in den Ansatz machtpolitisch asymmetrischer „deals" à la Trump zu verfallen. Für viele Entwicklungs- und Schwellenländer ist dabei der erleichterte Zugang zum EU-Arbeitsmarkt (Liberalisierung des personengebundenen Dienstleistungshandels) von besonderem Interesse.

Im Einzelnen sollte die Bundesregierung folgende Ziele verfolgen Regulierungsinstitutionen von Handelspartnern sollten sich prinzipiell über alle geplanten Maßnahmen konsultieren, die ihren Handel beeinflussen können (regulatorische Kooperation). Diese Kooperation sollte vor allem da zum Einsatz kommen, wo nationale Nachhaltigkeitsstandards und andere einseitige Maßnahmen eines Partners so stark differieren, dass der Nutzen aus den Abkommen für den Partner Gefahr läuft, zunichte gemacht zu werden (z.B. EU- Entwaldungsrichtlinie, EU- CO_2-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) ab 2026).

Funktionierende Abkommen mit Partnern auf ähnlichem Einkommensniveau (Kanada, Südkorea, Japan) sollten gemeinsam mit den Partnern daraufhin untersucht werden, welche Vereinbarungen auch plurilateral auf den Handel zwischen unverbundenen Partnern ausgeweitet werden könnten, also Ausdehnung der Vereinbarungen zwischen EU und Kanada sowie EU und Südkorea auf das Freihandelsabkommen zwischen Südkorea und Kanada.

Einem Abkommen mit Indien sollte Priorität eingeräumt werden, weil dort die höchsten Hindernisse wegen den Protektionsgefällen liegen, große grundsätzliche Positionsunterschiede gegenüber der multilateralen Handelsordnung bestehen und geklärt werden müssen und ein

Abkommen angesichts der schwachen Ausgangslage gleichzeitig mit die größten Wohlfahrtsgewinne für beide Seiten verspricht.

Nicht zuletzt sollte die bestehende Zollunion mit der Türkei um Produkte wie unverarbeitete Nahrungsmittel sowie Kohle und Stahl erweitert werden.

Einigkeit in der EU ist prioritär

Jede Bundesregierung sieht sich seit Jahrzehnten innerhalb der EU dem latenten Konflikt mit Partnern ausgesetzt, die politisch einflussreichen Klientelen wie der Landwirtschaft eine klar protektionistische Stimme im Entscheidungsprozess einräumen. Die politische Polarisierung in allen EU-Staaten hat diesen Konflikt verschärft. Aus latent wurde offensichtlich, wie die Kontroversen um die Unterzeichnung des EU-Mercosur-Abkommens durch EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen im Dezember 2024 gezeigt haben.

Eine neue Bundesregierung muss verstehen, dass ein Nachgeben in diesem Konflikt schwere Nachteile für Deutschland mit sich bringt. So würden traditionell wichtige Handelspartner bei möglichen Handelskriegen, die nicht von der EU ausgehen, im Stich gelassen. Die EU würde vom Zugang zu wichtigen Absatz- und Beschaffungsmärkten abgeschnitten werden, weil Partner auf protektionistische Maßnahmen der EU mit Gegenmaßnahmen antworten würden. Zudem könnte der Nutzen verloren gehen, den die EU dadurch gewinnen kann, dass eine Vergeltungsspirale zwischen den USA und China den EU-Produzenten Vorteile aus Handelsumlenkung ermöglicht. Und schließlich muss eine Bundesregierung verhindern, dass ein Konflikt innerhalb der EU den USA ein „teile und herrsche“ Spiel auf EU-Boden ermöglicht.

5 Mehr Afrika wagen! Wie Deutschland vom Intensivieren der Partnerschaft profitieren kann [T. Heidland]

Chancen einer intensiveren Partnerschaft Deutschlands und Europas wirtschaftliche und politische Zukunft hängen entscheidend davon ab, ob wir mehr Afrika wagen. Denn Afrika kann bei der Bewältigung wichtiger struktureller Probleme Deutschlands eine wichtige Rolle spielen. Drei sind besonders wichtig. Erstens, der demographische Wandel und der damit verbundene Fachkräftemangel, die in Deutschland nahezu alle Bereiche der Wirtschaft und des täglichen Lebens beeinflussen. Es wird nicht mehr wie in der Vergangenheit möglich sein, Arbeitskraftbedarfe aus Europa zu decken (Heidland et al., 2021). Zweitens, der Mangel an Energie und Rohstoffen in Deutschland. Drittens, die weltweiten geopolitischen Verschiebungen, die zu mehr Druck gegenüber dem westlichen System, mehr Selbstbewusstsein und Wahlmöglichkeiten bei Partnerschaften für Entwicklungs- und Schwellenländer führen.

Kooperation nutzt beiden Seiten Deutschland muss auf dem internationalen Parkett klar auftreten und möglichen Partnern Angebote entsprechend seiner Stärken machen. Dafür ist es wichtig zu verstehen, wo sich unsere Interessen und unsere Stärken mit denen afrikanischer Staaten überschneiden: Für die meisten afrikanischen Länder werden Bildung und Jobs für die Bevölkerung, die bis 2050 um beinahe eine Milliarde Menschen auf dann 2,5 Milliarden wachsen wird (UNECA, 2024), oberste Priorität haben müssen. Deutschland ist hingegen auf

Zuwanderung angewiesen und würde ohne sie schon seit 50 Jahren schrumpfen. Deutschland fehlen Rohstoffe, über die Afrika reichlich verfügt. Deutschland ist reich an Kapital und technologischem Know-How. In Afrika fehlen diese vielerorts. Deutschland hat ein leistungsfähiges System der beruflichen Bildung, die meisten afrikanischen Länder haben großen Bedarf, da die staatlichen Bildungssysteme vielfach nur Grundfertigkeiten beibringen.
Die Voraussetzungen für eine intensivere Kooperation sind günstig. Afrika ist unser Nachbarkontinent, es gibt historisch gewachsene Beziehungen, die meist unbelastet von einer (neo-)kolonialen Vergangenheit sind und in denen Deutschland als verlässlicher Partner zum Beispiel in der Entwicklungszusammenarbeit und bei Reformvorhaben auf internationaler Bühne aufgetreten ist. Daher genießt Deutschland vielerorts ein hohes Ansehen auf dem sich aufbauen lässt.

Kooperations- und Investitionshemmnisse Einer stärkeren Kooperation stehen allerdings auch Hürden im Weg. Für viele deutsche Unternehmen erscheinen aktuell die unternehmerischen Risiken in afrikanischen Märkten zu groß. Zu den bereits genannten Schwächen der Mehrheit der afrikanischen Länder kommt das Problem der geringen Marktgröße. Selbst in den bevölkerungsreichen Ländern ist die Mittelschicht üblicherweise klein, was das Potenzial als Absatzmarkt einschränkt. Generell wird die Wirtschaft vieler afrikanischer Länder von überbordender Bürokratie, wenig leistungsfähigen und ineffizienten Staatsapparaten und mangelhafter Infrastruktur zurückgehalten – die Probleme ähneln also denen in Deutschland, sind aber deutlich gravierender. Es braucht also massive Reformen, um die schlummernden Potenziale zu heben.

Das ist zu tun

Anstatt mit der Gießkanne aufzutreten, sollte die Bundesregierung in Zeiten knapper Mittel ihre Prioritäten in den Bereichen Wirtschafts-, Außen-, Entwicklungspolitik und Migrationspolitik stärker fokussieren und zu verzahnen. Dabei dürfen wir allerdings nicht kurzfristige Eigeninteressen priorisieren, sondern sollten ambitionierte langfristige Ziele verfolgen.

1. **Mit konstruktiver Außenpolitik vorangehen** Deutschland sollte als langfristiger und zuverlässiger Partner auftreten, dem die gemeinsamen Interessen mit afrikanischen Ländern wichtig sind. Hier muss Deutschland in der EU und in der westlichen Welt eine Führungsrolle einnehmen, denn die USA und viele andere westliche Länder fallen dafür zumindest mittelfristig aus. Donald Trump und seine Unterstützer haben angekündigt, in Bezug auf Afrika stärker transaktional aufzutreten und Länder vor die Wahl zwischen China oder den USA zu stellen. Dies kann darin enden, dass sich Länder geopolitisch vom Westen entfernen, denn China wird vielerorts als Partner geschätzt, der nicht predigt, sondern abliefert. Am Beispiel Frankreichs lässt sich beobachten, dass ein neokoloniales Auftreten für die Bündnisstruktur und auch die wirtschaftlichen Aussichten der eigenen Unternehmen auf dem Kontinent langfristig katastrophal ist. Vermeiden wir also beides. Partnerschaft auf Augenhöhe statt rein transaktionalem Auftreten bedeutet natürlich nicht, dass man keine Anreize setzen kann – im Gegenteil.
2. **Entwicklungspolitische Anreize für institutionelle Reformen stärken** Entwicklungspolitisch sollte Deutschland nämlich noch deutlicher auf Reformen drängen, die die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Schaffung von Jobs und Wachstum in Afrika verbes-

sern. Nachhaltige Armutsreduktion und Wachstum der Mittelschicht funktioniert nur über produktivere Jobs. Um die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, ist das Wichtigste für die Bevölkerung Afrikas, dass die Regierungen ernsthaft Wachstum und Entwicklung in den Vordergrund ihres Handelns stellen und sich dabei ambitionierte Ziele setzen. Deutschland kann und sollte hier noch klarere Kante zeigen. Die 2017 unter der deutschen G7-Präsidentschaft eingeführten Reformpartnerschaften sollten stärker als in der vergangenen Legislaturperiode genutzt werden, um Anreize für Verbesserungen guter Regierungsführung und des Investitionsklimas zu setzen. Positive Anreize sind hier das Mittel der Wahl und sollten die folgenden drei Bereiche einschließen.

3. **Außenwirtschaftliche Anreize für mehr Diversifikation setzen** Eine engere wirtschaftliche Beziehung zu Afrika scheitert bei vielen deutschen Unternehmen daran, dass sie gar nicht über Investitionen außerhalb der ihnen bekannten Märkte nachdenken, teils weil Risiken zu hoch erscheinen, teils weil sie es für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) tatsächlich auch sind. Gerade in Zeiten strukturell fallender Wachstumsaussichten in Deutschland sollten Anreize gesetzt werden, sich stärker in Wachstumsmärkten zu positionieren. Eine konkrete Verbesserung für Unternehmen wäre die Schließung von Lücken in der Risikoabsicherung für KMU bei Exporten und Investitionen. Vielfach werden aber auch dann nur wenige Investitionen aus Deutschland fließen. Es bietet sich also an, gerade die reformorientierten Länder stärker mit Ressourcenpartnerschaften zu inzentivieren, bei denen möglichst ein erheblicher Teil der Wertschöpfung aus der Veredelung im afrikanischen Partnerland bleibt und somit zum Entstehen gut bezahlter Jobs beiträgt. Im Rahmen dieser Partnerschaften, können sich deutsche Unternehmen strategisch und langfristig in diesen Sektoren auf dem Kontinent positionieren und somit zum sichereren Zugang wichtiger Ressourcen beitragen.
4. **Bildung und Arbeit zum Fokus machen** Damit Niedrigeinkommensländer längerfristig auch auf die höheren Stufen von Wertschöpfungsketten klettern können, ist es von entscheidender Bedeutung, die Bildung stärker in den Fokus der Entwicklungszusammenarbeit zu stellen. Besonders wäre dabei eine Ko-Finanzierung des Aufbaus kostenloser Sekundärbildung und beruflicher Ausbildungssysteme geeignet, um deutlich breiteren Bevölkerungsschichten eine mittel- oder hochqualifizierte Karriere zu ermöglichen. So lässt sich der Talentpool entwickeln, der es auch für deutsche Unternehmen attraktiver macht, auch ohne erhebliche Subventionen auf dem Kontinent zu investieren. Um Anreizwirkung zu stärken, sollten wieder gezielt jene Ländern Mittel zur Verfügung gestellt bekommen, die Reformen unternehmen. Um den Aufbau staatlicher Kapazität zu verbessern, sollten Bildungsmittel in Form von Budgethilfe fließen, also mit Zweckbindung den Bildungsministerien bereitgestellt werden. Perspektivisch wird es für die Empfängerregierungen dann innenpolitisch kaum möglich sein, kostenlose Bildungsangebote wieder rückgängig zu machen, so dass eine Nachhaltigkeit der Investitionen in die Bildung der Bevölkerung sehr wahrscheinlich ist.
5. **Migrationspolitik auf Arbeit und Bildung ausrichten, nicht auf Verhinderung von Zuwanderung** Auch in der Migrationspolitik lassen sich entsprechende Anreize setzen. In der politischen Debatte um Migration ging es im Wahlkampf vor allem um das Thema innere Sicherheit und Asyl. Abschiebungen sind für ein Funktionieren der Asyl- und Migrations-

politik natürlich wichtig. Doch Migrationspolitik darf nicht allein als Mittel der Risikoabwehr verstanden werden, sondern ist auch ein Werkzeug, um positive Effekte in der Wirtschafts-, Entwicklungs- und auch Außenpolitik zu verbinden. Auch hier sind positive Anreize das Mittel der Wahl. Die einfache Drohung einer Kürzung von Entwicklungsgeldern bei fehlender Kooperation im Bereich Migrationspolitik lenkt von den wesentlichen Chancen ab, die sich bieten: Länder, die institutionellen und wirtschaftlichen Reformen angehen, sollten bei Interesse zu Partnern in der Arbeitsmigration gemacht werden. Die Attraktivität der Möglichkeit in Europa arbeiten und leben zu dürfen ist ein kaum zu unterschätzendes Angebot, nach dem sich erhebliche Teile der afrikanischen Bevölkerung sehnen. Dazu sollten gezielte weitere legale Wege in den deutschen Arbeitsmarkt für qualifizierte Personen geöffnet werden, klar nach Arbeitsmarktbedarfen gesteuert.

Ausbildungspartnerschaften und Reform von Verwaltungsabläufen Ein wichtiges Element sollten Ausbildungspartnerschaften sein, in denen Afrikanerinnen und Afrikaner gezielt für den deutschen Arbeitsmarkt ausgebildet werden. Um zu verhindern, dass ein Brain Drain entsteht sollte in Afrika über Bedarf ausgebildet werden, das heißt nur ein Teil der Ausgebildeten geht nach Abschluss nach Deutschland, so dass die Zahl der Fachkräfte im Herkunftsland trotz Emigration wächst. Eine Anschubfinanzierung sollte dabei aus den Entwicklungs- und Außenwirtschaftsbudgets kommen, aber es gäbe große Potenziale, dass sich die Privatwirtschaft finanziell zunächst beteiligt und dann mittelfristig die Finanzierung übernimmt (z.B. im Bereich Gesundheit). Parallel muss es eine grundlegende Reform der Verwaltungsabläufe geben. Eines der größten Probleme für Unternehmen, die ausländischen Fachkräfte einstellen wollen, sind aktuell die dysfunktionalen behördlichen Abläufe, die in Zukunft so aufgestellt werden müssen, dass es Unternehmen möglich ist, innerhalb weniger Tage die nötigen Papiere zur Einstellung von Fachkräften zu erhalten. Dies kann beispielsweise durch eine Umkehr im Risikodenken geschehen. Wenn Unternehmen bereit sind einer Person einen gut bezahlten Job zu geben, sollte sich die Bürokratie auf ein Minimum beschränken. Um Ausbeutung zu verhindern, könnten Prüfungen sich auf jene Fälle beschränken, die beispielsweise außerhalb der Tarifbindung liegen oder in Unternehmen ohne guten Ruf. Auch die Visumspolitik braucht einen Reset, denn Deutschlands Ansehen in Afrika und großen Teilen der sich entwickelnden Welt leidet massiv darunter, dass nicht einmal Geschäftsleute oder hochqualifizierte Wissenschaftler einen adäquaten Zugang zu Visa haben. Damit die Fachkräfte, die nach Deutschland kommen auch bleiben, ist es wichtig, dass das die Reformen des Staatsbürgerrechtes aus den vergangenen Jahren für jene Menschen, die wirtschaftlich erheblich beitragen und sich integrieren, nicht rückgängig gemacht werden.

Wagen wir also mehr Afrika – Mit klarem Fokus auf die gemeinsamen Interessen, der richtigen Anreizsetzung und einer Chancenorientierung statt sorgenvollem Blick gen Süden.

6 Sicherung kritischer Rohstoffe: Rohstoffpolitik mit Augenmaß und Weitblick [E. Bode]

Staatliche Vorsorge gegen Versorgungsengpässe

Strategische Rohstoffe Die EU-Kommission identifiziert gegenwärtig 34 sogenannte „kritische“ Rohstoffe, die von großer Bedeutung für die Wirtschaft der Union sind und ein hohes Risiko von Versorgungsunterbrechungen bergen. 17 dieser Rohstoffe werden als „strategische“ Rohstoffe klassifiziert, weil sie als für die Verteidigung, die Luft- und Raumfahrt, die Digitalisierung oder die Dekarbonisierung unerlässlich angesehen werden und zudem dem Risiko unterliegen, dass das weltweite Angebot künftig nicht mit der stark steigenden Nachfrage Schritt halten kann. Diese strategischen Rohstoffe sind unter anderem Aluminium, Bor, Kobalt, Kupfer, Gallium, Germanium, Magnesium, Mangan, Nickel, Platingruppenmetalle, Seltene Erden Metalle für Dauermagneten und Silizium. Die folgenden Empfehlungen konzentrieren sich im Wesentlichen auf diese strategischen Rohstoffe und die mit ihnen hergestellten Zwischen- und Endprodukte.

Schäden von Versorgungsengpässen realistisch bewerten Erhebliche Unklarheiten gibt es bei der Frage, welche wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Schäden tatsächlich bei der vorübergehenden Unterbrechung von Importen strategischer Rohstoffe oder der mit ihnen hergestellten Produkte entstehen. Der 2024 verabschiedete „Critical Raw Materials Act“ der EU legt – vereinfacht gesprochen – fest, dass Rohstoffe, die einem hinreichenden Versorgungsrisiko unterliegen, als kritisch einzustufen sind, wenn die mit ihnen produzierten Güter 2,8% oder mehr des Bruttoinlandsprodukts der EU ausmachen. Dieses Kriterium der wirtschaftlichen Bedeutung überzeichnet allerdings die tatsächlichen volkswirtschaftlichen Kosten, die eine vorübergehende Unterbrechung der Versorgung verursachen würde. Im Gegensatz zu fossilen Energieträgern werden kritische Rohstoffe nicht direkt verbraucht, sondern zur Herstellung überwiegend langlebiger Gebrauchs- und Investitionsgüter benötigt. Bleiben Importe etwa von Solar- oder Windkraftanlagen (oder für deren Rohstoffe) aus, so drohen nicht gleich die Lichter auszugehen. Die installierten Kapazitäten bleiben am Netz. Ein Embargo verhindert lediglich die Ausweitung der Kapazitäten, sofern es nicht durch Importe von Anlagen aus anderen Ländern umgangen werden kann. Zudem können die Produktionsausfälle während des Embargos nach dessen Beendigung nachgeholt werden. Auf längere Sicht dürfte das Embargo also nur geringe Kapazitätsausfälle zeitigen. Die langfristigen volkswirtschaftlichen Kosten (Wohlfahrtsverluste) dürften entsprechend deutlich geringer sein als die vorübergehenden Produktionsausfälle. Alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Verringerung des Versorgungsrisikos sollten daran gemessen werden, wie hoch ihre volkswirtschaftlichen Kosten in Relation zu den erwarteten langfristigen volkswirtschaftlichen Kosten möglicher Versorgungsengpässe sind. Zur deren Abschätzung sind allerdings noch erhebliche Forschungsanstrengungen nötig, die die Bundesregierung und die EU im Rahmen ihrer Forschungsförderung gezielt forcieren sollten.

Intensives Monitoring der Versorgungssicherheit dringend erforderlich Der Critical Raw Materials Act sieht zur laufenden Überwachung der Versorgungsrisiken die Einrichtung einer ständigen Kommission vor, die in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die zur Beurteilung der Risiken notwenigen Informationen sammelt, analysiert und der EU-Kommission Vorschläge zur

Verringerung von Versorgungsrisiken unterbreitet. Regelmäßige Stresstests sollen Auskunft über die Anfälligkeit der Wirtschaft gegenüber möglichen Versorgungsengpässen liefern.

Die Bundesregierung sollte diese Maßnahmen für ein aktives nationales und EU-weites Risikomanagement aktiv unterstützen. Insbesondere muss für staatliche und private Entscheidungsträger transparent sein (Godart et al. 2023):

- aus welchen Ländern die von den Unternehmen bezogenen strategischen Rohstoffe und die auf ihnen basierenden Zwischen- und Fertigprodukte stammen, und welchen natürlichen, wirtschaftlichen und politischen Risiken die Lieferungen aus diesen Ländern unterliegen;
- welche Optionen für die Diversifizierung der Lieferländer bestehen;
- welche Diversifizierungsmaßnahmen private und öffentliche Unternehmen bereits ergriffen haben oder zu ergreifen planen, und welche wirtschaftlichen und politischen Hemmnisse und Risiken derartigen Maßnahmen entgegenstehen;
- in welchem Umfang private und öffentliche Unternehmen Vorräte an strategischen Rohstoffen, Zwischenprodukten und Fertigprodukten halten und wie lange diese reichen, um temporäre Versorgungsengpässe zu überbrücken;
- wie anfällig insbesondere größere Unternehmen gegenüber einem plötzlichen, unerwarteten Ausfall von Importen sind und wie sich ein derartiger Ausfall auf nachgelagerte Wertschöpfungsstufen auswirkt;
- wie hoch die zu erwartenden wirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Schäden eines plötzlichen, unerwarteten Ausfalls sind, und welche staatlichen oder privatwirtschaftlichen Notfallmaßnahmen geeignet und vertretbar sind, um diese Schäden zu begrenzen.

Diese Informationen müssen teilweise bei den einzelnen Unternehmen oder Unternehmensverbänden erhoben werden. Während viele größere Unternehmen bereits ein eigenes Risikomanagement etabliert haben, könnten Berichtspflichten insbesondere bei kleineren Unternehmen erhebliche zusätzliche Bürokratiekosten verursachen, die durch stichprobenartige und automatisierbare Erhebungen gemindert werden können und gegebenenfalls pauschalisiert erstattet werden sollten.

Staatliche Eingriffe nur infolge von Marktversagen Viele Unternehmen haben im Zuge der Corona-Pandemie und der Russlandkrise realisiert, dass die Diversifizierung von Importen und verstärkte Lagerhaltung eine Art Risikoversicherung gegen adverse Schocks darstellt, die auch höhere Beschaffungs- bzw. Kapitalkosten rechtfertigt. Um Diversifizierungsanstrengungen der Unternehmen zu unterstützen, sollte zunächst das vorhandene, umfangreiche staatliche Förderinstrumentarium genutzt werden, darunter die Instrumente der Außenwirtschaftsförderung, der deutsche Rohstofffonds und die Global Gateway-Initiative der EU. Allerdings bieten privatwirtschaftliche Aktivitäten keine Garantie für eine dauerhafte Verringerung der Risiken. Daher sollte die EU weitergehende staatliche Eingriffe nur für den Fall vorsehen (und auch kommunizieren), dass die Eigenanstrengungen der Unternehmen insgesamt nicht in dem Maße zu einer Verringerung der Versorgungsrisiken führen, wie es auf der Grundlage des Monitorings als notwendig und volkswirtschaftlich tragfähig erachtet wird.

Forschungsförderung statt Ansiedlungssubventionen

Richtwerte des Critical Raw Materials Act sind kritisch zu sehen Einen geringeren Stellenwert sollte die Bundesregierung den weitreichenden Vorgaben des Critical Raw Materials Act für die Ausweitung der heimischen Produktionskapazitäten für die strategischen Rohstoffe beimessen. Insbesondere die Vorgaben für die Förderkapazitäten (10% des jährlichen Verbrauchs der Union) und der Weiterverarbeitungskapazitäten entlang der gesamten Wertschöpfungskette (40%) sind kritisch zu beurteilen. Zwar ist aus ökonomischer Sicht grundsätzlich nichts gegen den Ausbau inländischer Kapazitäten zur Erzeugung strategischer Rohstoffe und Produkte einzuwenden. Auch können Bürokratieabbau und schlanke Genehmigungsverfahren erheblich zu Kostensenkungen bei Förderung und Produktion beitragen. Dennoch werden die EU-Vorgaben wohl nicht ohne weitere umfangreiche staatliche Subventionen erreichbar sein.

Nutzen von Ansiedlungssubventionen ist fraglich Ob diese Subventionen die wirtschaftlichen Erträge des Kapazitätsausbaus (Verringerung des Versorgungsrisikos, Erlangung komparativer Kostenvorteile) rechtfertigen, erscheint fraglich. Chinesische Produzenten verfügen gegenwärtig zumindest bei einigen der strategischen Produkte über erhebliche Kostenvorteile, die nicht nur in den umfangreichen staatlichen Subventionen, sondern auch in niedrigeren Arbeits- und Energiekosten, geringen Umweltstandards, einem technologischen Vorsprung und Größenvorteilen begründet liegen. Skeptisch stimmen auch die jüngeren, ernüchternden Erfahrungen mit staatlich hoch subventionierten Batteriezellen oder Chipfabriken in Deutschland. Deutschland braucht keine Fabriken, die mit (mehr oder weniger) schlecht kopierter chinesischer Technologie Produkte herstellen, die nur aufgrund staatlicher Subventionen international konkurrenzfähig sind.

Konzentration auf die eigenen Stärken Deutschland sollte sich vielmehr auf seine Stärken konzentrieren, die darin liegen, neue, leistungsfähigere Technologien zu entwickeln, die inländischen Herstellern eine technologische Führerschaft verschaffen oder knappe Rohstoffe effizienter einsetzen. Dies kann besser durch intensivere und gezielte staatliche Forschungsförderung als durch Ansiedlungssubventionen erreicht werden.

7 Fokus auf Europäische Klimapolitik [W. Rickels]

Eine Fokussierung auf die europäische anstatt der deutschen Emissionen bietet einen deutlich größeren Hebel und die Möglichkeit, über internationale Abkommen und Handelsbeziehungen einen größeren Anteil der weltweiten Emissionen zu beeinflussen. Die neue Bundesregierung sollte in ihrer internationalen Klimapolitik die sinnvollen europäischen Instrumente stärken und verstetigen und im Gegenzug darauf drängen, nicht-marktwirtschaftliche und kontraproduktive Überregulierungen abzubauen bzw. abzuschaffen. Die Einführung von Handelshemmnissen wie dem CO_2-Grenzausgleich sollten sich nicht als grundsätzliche, europäische Position etablieren, sondern unter gleichzeitigem Abbau anderer Handelshemmnisse eingeführt werden. Ein wichtiges Element ist, dass das Mercosur-Abkommen von den Mitgliedsstaaten schnell ratifiziert wird.

Überführung der nationalen CO_2-Bepreisung in das EU ETS2

Unterstützung EU ETS2 Die künftige Bundesregierung sollte die Einführung des für 2027 geplanten europäischen Emissionshandels für den Gebäude- und Verkehrssektor (EU ETS2) unterstützen und dazu beitragen, dass er sich nach 2030 zu einem wichtigen, eigenständigen Pfeiler der europäischen Klimapolitik entwickelt. Allerdings weichen die den Mitgliedsstaaten initial zugeteilten Auktionsmengen und deren nationalstaatlichen Reduktionsziele voneinander ab, da das EU ETS2 bis 2030 noch der EU-Lastenteilung unterliegt. Eine Lastenteilung sollte zukünftig durch die Verteilung der initialen Zertifikatemengen abgebildet werden (Rickels et al., 2024). Die neue Bundesregierung sollte sich für diese Anpassung einsetzen und frühzeitig darauf drängen, dass Details für die Fortführung des EU ETS2 nach 2032 festgelegt werden. Sie sollte auch festlegen, wie die nationale CO_2-Bepreisung durch das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) in das EU ETS2 überführt wird.

Vom zwischenstaatlichen Emissionshandel Gebrauch machen Bei der Zielerreichung bis 2030 kommt den existieren Flexibilitätsmechanismen eine besondere Bedeutung zu, um die Effizienzgewinne des EU ETS2 zu realisieren (Rickels et al., 2024). Die neue Bundesregierung sollte bereits in der kommenden Legislaturperiode signalisieren vom zwischenstaatlichen Emissionshandel Gebrauch zu machen, um die regionale Verlagerung der Emissionen auszugleichen. Daraus ergeben sich dann für ärmere Mitgliedsstaaten zusätzliche fiskalische Einnahmen. Nichtsdestotrotz ist im EU ETS2 ein hoher CO_2-Preis zu erwarten und politischer Druck, die Wirksamkeit dieses Instruments abzuschwächen. Um dem entgegenzuwirken, sollte die neue Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass die Einnahmen aus den Auktionserlösen sowie dem Klimasozialfonds in Form eines Klimageldes an die Bürger ausgezahlt werden bzw. das Klimageld sich in der Finanzierung von Sanierungsmaßnahmen verrechnen lässt.

Kontraproduktive EU-Regulierung abschaffen Darüber hinaus sollte sie sich für das politische Festhalten am EU ETS2 im Gegenzug für die Abschwächung oder sogar Abschaffung anderer, kleinteiliger und teilweise überlappender EU-Regulierung einsetzen. Dafür bieten sich in erster Linie die Energieeffizienzrichtlinie (und damit das deutsche Energieeffizienzgesetz) sowie die Gebäuderichtlinie an. Ersteres definiert absolute Energieverbrauchsmengen als Ziel und verfolgt damit gerade nicht das Ziel einer marktwirtschaftlichen Effizienz. Die Verfügbarkeit großer Mengen günstiger, erneuerbarer Energien ist entscheidend für eine schnelle Dekarbonisierung. Zweiteres wird durch eine konsequente Umsetzung des EU ETS2 obsolet.

EU ETS1 und EU ETS2 zukunftssicher machen

Der im Jahr 2005 eingeführte europäische Emissionshandel für den Energie- und Industriesektor (EU ETS1) hat im erheblichen Maße zu den europäischen CO_2-Emissionsreduktionen beigetragen und ist ein zentrales Element der europäischen Klimapolitik. Die richtigerweise konsequente Reduzierung von Emissionsrechten wird aber bereits vor 2030 zu erheblichen Preisanstiegen und damit politischem Druck auf das Ambitionsniveau des EU ETS1 führen. Es bedarf daher eines klaren Bekenntnisses zu diesem Instrument, sowie mit Blick auf Investitionssicherheit Vorschläge wie das EU ETS1 nach Auslaufen der Zertifikate nach 2040 fortgeführt werden soll.

Bessere Kombination von Preis- und Mengensteuerung im EU ETS1 Für ein zukunftssicheres EU ETS1 ist eine bessere Kombination von Preis- und Mengensteuerung für die Zeit nach 2030

notwendig. Die derzeitigen, regelbasierten Mechanismen sind nicht ausreichend, bei einer zunehmend kleineren Menge an verbleibenden Zertifikaten den Markt gegenüber Schocks und Preisspekulationen zu stabilisieren. Entsprechend sollte die neue Bundesregierung darauf drängen, zu prüfen, inwieweit ein diskretionäres CO_2-Preismanagement, übertragen in einem Mandat zur Sicherstellung der Preisstabilität an eine unabhängige Institution, eine sinnvollere Designoption ist. Durch eine solche unabhängige "CO_2-Zentralbank" würden die europäischen Klimaziele weniger anfällig für politischen Druck. Als Vorbild könnte die Europäische Zentralbank dienen. Ein glaubwürdiges Mandat zur Preisstabilisierung, ohne dabei die netto Reduktionsziele zu gefährden, erfordert die Integration von CO_2-Entnahmezertifikaten.

Schrittweise Integration von CO_2-Entahme in die Klimapolitik Um den ersten Schritt für eine sequenzielle Integration von CO_2-Entnahme in die Klimapolitik einzuleiten, könnte die EU nach dem Vorbild der USA sofort beginnen CO_2-Entnahme nachzufragen, und innerhalb der unterschiedlichen Technologiegruppen durch Ausschreibungen zu erwerben. Eine weitere Möglichkeit ist, das nationale Beschaffungsprogramme in die Europäische Reserve „einzahlen". Existierende CO_2-Entnahme-Beschaffungsprogramme in Schweden oder Dänemark könnten als Vorbild für ein deutsches CO_2-Entnahme-Beschaffungsprogramm dienen. Wichtig ist, diese CO_2-Entnahme-Zertifikate, noch nicht für die Erfüllung der kurzfristigen EU-Klimaziele zu verwenden, sondern sie für späteren Anrechnungszeiträumen zu „sparen".

Preismanagement im EU ETS2 Auch im EU ETS2 wird ein Preismanagement ohne Gefährdung der netto Reduktionsziele erforderlich. Durch die EU-Flexibilitätsmechanismen gibt es die begrenzte Möglichkeit, CO_2-Entnahme durch Aufforstung innerhalb der nationalen Ziele unter der Lastenteilungsverordnung mit Emissionen im EU ETS2 zu verrechnen. Für ein zukunftsfähiges EU ETS2 ist es erforderlich, weitere natürliche CO_2-Entnahmemethoden (zum Beispiel die beschleunigte Verwitterung oder Methoden zur marinen CO_2-Speicherung) sowie technische Möglichkeiten der CO_2-Entnahme einzubeziehen und ihre Anrechnung ohne Obergrenzen zu flexibilisieren.

Umsetzung des EU Net-Zero Industry Act unterstützen Um die Emissionsreduktionsziele in den Sektoren des EU ETS1 und ETS2 zu erreichen, sollte die neue Bundesregierung die Umsetzung des EU Net-Zero Industry Act unterstützen Dazu gehört, der Bürokratieabbau, für definierte Industriesektoren Umweltverträglichkeitsprüfungen auf regionaler Ebene vorab durchzuführen sowie durch öffentlichen Beschaffung „grüne" Leitmärke für CO_2-arme oder CO_2-freie Grundstoffe wie Zement, Kunststoff und Stahl zu schaffen. Nicht zuletzt gehört zum Net-Zero-Industry Act auch die Schaffung eines CO_2-Binnenmarktes und die neue deutsche Bundesregierung muss sowohl den grenzüberschreitenden CO_2-Transport ermöglichen als auch zur europäischen CO_2-Speicherkapazität beitragen.

Am CO_2-Grenzausgleich festhalten

Der CO_2-Grenzausgleich (CBAM) ist ein sinnvolles Instrument, um Carbon Leakage einzudämmen. Das Instrument setzt Anreize für Handelspartner eine Bepreisung von CO_2-Emissionen einzuführen und die eigene Industrie zu dekarbonisieren, sowie mögliche Mittel der internationalen Klimafinanzierung dafür einzusetzen. Die schrittweise Bepreisung startet erst im Jahr 2026 und im ersten Jahr müssen nur 2,5% der Emissionen in den Importen durch CBAM-Zertifikate abgedeckt werden. Eine vollständige Abdeckung ist erst im Jahr 2034 erforderlich. Die

neue Bundesregierung sollte sich daher zu diesem klimapolitischen Instrument auch gegen mögliche, internationale Opposition bekennen. Eine Anpassungsmöglichkeit ist, die parallel verlaufende Abnahme der freien Allokation zu verlangsamen und in Gleichschritt mit dem Auslaufen der Zertifikate im EU ETS zu bringen. Dies würde die Wettbewerbsfähigkeit inländischer Firmen auf Exportmärkten stärken. Gleichzeitig sollten maßgeschneiderte Hilfspakete für besonders betroffene Entwicklungsländer wie zum Beispiel Mosambik entwickelt werden, die diese dabei unterstützen die notwendigen statistischen Kapazitäten zur Erfüllung der Berichtspflichten bei CBAM aufzubauen.

Kompatibilität mit den langfristigen Zielen im Blick behalten Ebenfalls sollte die neue Bundesregierung darauf drängen, dass von CBAM betroffenen Ländern Entgegenkommen bei der Anrechnung von CO_2-Gutschriften gezeigt wird. Wichtig für die neue Bundesregierung ist es hier, bei verschiedenen Anpassungen am CBAM oder auch dem EU ETS1, nicht nur die mittelfristigen Reduktionsziele im Fokus zu haben, sondern auch die Kompatibilität mit den langfristigen Zielen von netto-Null und netto-negativ-Emissionen. Für diese Ziele wird der internationale Handel mit CO_2-Gutschriften, mit zunehmendem Anteil der CO_2-Entnahme, an Bedeutung gewinnen und der Ausbau der statistischen Kapazitäten Emissionsflüsse im Zuge von CBAM abzubilden, ist eine entscheidende Voraussetzung, um den Klimabeitrag von CO_2-Gutschriften abzubilden.

Bürokratie und Berichtspflichten minimieren Bei alldem gilt es dennoch geoökonomische Nachteile durch andere Instrumente nicht in Kauf zu nehmen, sofern sie keiner Kosten-Nutzen-Überlegung standhalten und von den Handelspartnern als überbordende Berichtspflichten wahrgenommen werden. Die neue Bundesregierung sollte darauf drängen, die Berichtspflichten im Rahmen der EU-Verordnung zu entwaldungsfreien Lieferketten und des Lieferkettengesetzes bzw. der zugehörigen Durchführungsverordnungen zu minimieren und sich für alternative Lösungen einsetzen, wie z.B. einen Negativlistenansatz zur Sanktionierung ausländischer Unternehmen, die Menschenrechte missachten, oder direkte Gutschriften für Walderhalt vergeben.

Literatur

Bickenbach F., Dohse D., Langhammer R. J. und Liu, W.-H. (2024), Foulspiel? Zu Höhe und Umfang der Industriesubventionen in China, Kiel Policy Brief 173, Kiel Institut für Weltwirtschaft. <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/foulspiel-zu-hoehe-und-umfang-der-industriesubventionen-in-china-32739/>

BIS (2025), Commerce Finalizes Rule to Secure Connected Vehicle Supply Chains from Foreign Adversary Threats, Bureau of Industry of Security, US Department of Commerce, Via Internet (14. Januar 2025) <https://www.bis.gov/press-release/commerce-finalizes-rule-secure-connected-vehicle-supply-chains-foreign-adversary>.

EFI, Expertenkommission Forschung und Innovation (2022), Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2022. Berlin: EFI <https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Gutachten/2022/EFI_Gutachten_2022.pdf>

Felbermayr, G., Hinz, J. und Langhammer, R.J. (2024), US-Handelspolitik nach 2024: Was für Europa auf dem Spiel steht, Kiel Policy Brief 178, Kiel Institute für Weltwirtschaft. <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/us-handelspolitik-nach-2024-was-fuer-europa-auf-dem-spiel-steht-33389/>

Godart, O., Abel, P., Bode, E., Heimann, T., Herrmann, C., Kamin, K., Peterson, S. und Sandkamp, A. (2023), Resilienz der Langfriststrategie Deutschlands zum Klimaschutz. Studie für die Wissenschaftsplattform Klimaschutz. Kiel Institut für Weltwirtschaft, Kiel. https://wissenschaftsplattform-klimaschutz.de/veroeffentlichungen/23-05-10_studie-resilienz-langfriststrategie.pdf.

Heidland, T, Jannsen, N., Groll, D., Kalweit, R. und Boockmann, B. (2021), Analyse und Prognose von Migrationsbewegungen, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik 34, Kiel Institute für Weltwirtschaft (IfW Kiel). <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/analyse-und-prognose-von-migrationsbewegungen-26625/>

Rickels, W., Fridahl, M., Rothenstein, R. und Schenuit, F. (2024), Build Carbon Removal Reserve to Secure Future of EU Emissions Trading, Kiel Policy Brief 175, Kiel Institute for the World Economy, Kiel. <https://www.ifw-kiel.de/publications/build-carbon-removal-reserve-to-secure-future-of-eu-emissions-trading-32879/>

Stamer, V. (2023), Deutsche Exporte ausgebremst: China ersetzt „Made in Germany“, Kiel Policy Brief 167, Kiel Institut für Weltwirtschaft. <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/deutsche-exporte-ausgebremst-china-ersetzt-made-in-germany-31898/>

SVR Wirtschaft (2024), Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren, Jahresgutachten 2024/25, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden. <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202425/JG202425_Gesamtausgabe.pdf >

UNECA (2024), As Africa’s Population Crosses 1.5 Billion, The Demographic Window Is Opening; Getting The Dividend Requires More Time And Stronger Effort, https://www.uneca.org/stories/%28blog%29-as-africa%E2%80%99s-population-crosses-1.5-billion%2C-the-demographic-window-is-opening-getting#:~:text=Africa%20has%20been%20at%20the,touch%202.5%20billion%20by%202050 .

IMPRESSUM

Herausgeber/Institution:
Kiel Institut für Weltwirtschaft – Leibniz Zentrum zur Erforschung globaler ökonomischer Herausforderungen
Kiellinie 66, 24105 Kiel, Germany
T +49 431 8814-1
Email info@ifw-kiel.de

Standort Berlin:
Kiel Institut für Weltwirtschaft
Chausseestraße 111
10115 Berlin
T +30 30830637-5
Email berlin@ifw-kiel.de

Das Kiel Institut für Weltwirtschaft ist eine rechtlich selbständige Stiftung des öffentlichen Rechts des Landes Schleswig-Holstein

Umsatzsteuer ID:
DE 251899169

Das Institut wird vertreten durch den Vorstand:
Prof. Dr. Moritz Schularick, Präsident, Geschäftsführender Wissenschaftlicher Direktor
Birgit Austen, Geschäftsführende Administrative Direktorin
Prof. Dr. Christoph Trebesch, Vizepräsident

Bilder/Fotos:
Cover: © Lichtblick/Achim Melde
https://bilddatenbank.bundestag.de/

Zuständige Aufsichtsbehörde:
Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein

© 2025 Kiel Institut für Weltwirtschaft.
Alle Rechte reserviert.

https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-policy-briefs/