

Flach, Lisandra

Article

Handelspolitik im Umbruch: Für resiliente Außenwirtschaftsbeziehungen und gegen Abschottung

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Flach, Lisandra (2025) : Handelspolitik im Umbruch: Für resiliente Außenwirtschaftsbeziehungen und gegen Abschottung, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 78, Iss. 01, pp. 23-26

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/314777>

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.

Lisandra Flach

Handelspolitik im Umbruch: Für resiliente Außenwirtschaftsbeziehungen und gegen Abschottung

ERFOLGREICHES DE-RISKING? RISIKEN BENENNEN UND SYSTEMISCHE RISIKEN MINIMIEREN

Das De-Risking der deutschen Handelsbeziehungen ist angesichts wachsender geoökonomischer Spannungen derzeit ein viel diskutiertes Thema. Doch bevor eine De-Risking-Strategie erfolgreich umgesetzt werden kann, muss zunächst geklärt werden, was genau damit gemeint ist und gegen welche Risiken sich eine solche Strategie überhaupt richten soll. Unterschiedliche Arten von Risiken sind für internationale Handelsbeziehungen relevant. Darunter fallen nicht nur geopolitische Risiken und die Gefahr ökonomischer Zwangsmaßnahmen, sondern auch handelspolitische Risiken, wirtschafts- und Finanzkrisen im Ausland, Naturkatastrophen, Pandemien, Transportstörungen oder Cyberrisiken, um nur einige zu nennen.

Angesichts der erheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen der jüngsten beiden Krisen – der Corona-Pandemie und des Kriegs in der Ukraine – auf Wertschöpfungsketten und Beschaffungsmärkte liegt der politische Fokus derzeit besonders auf Risiken entlang der Wertschöpfungskette, vor allem im Bereich des **Güterhandels** und insbesondere im **Beschaffungsmarkt**. Diese Dimension ist besonders relevant, da die deutsche Wirtschaft sehr stark von Vorleistungen aus dem Ausland angewiesen ist.¹ In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wurden verschiedene Kriterien untersucht, anhand derer Güter als kritisch eingestuft werden können, was in Ausnahmefällen staatliches Eingreifen zur Reduzierung von Abhängigkeiten rechtfertigen würde.² Eine solche Analyse lässt sich leichter durchführen, wenn es um den Handel mit Waren geht, für den globale, standardisierte und hochwertige Handelsstatistiken zur Verfügung stehen.

Wenn es allerdings um De-Risking geht, ist es ebenso wichtig, weitere Dimensionen von Abhängigkeiten zu berücksichtigen. So bestehen auch im wachsenden **Dienstleistungshandel** wie beispielweise in den digitalen Dienstleistungen Abhängigkeiten. Eine systematische Analyse der Abhängigkeiten im Dienstleistungssektor kann Deutschland dabei helfen, eine erfolgreiche De-Risking-Strategie auch in diesem Be-

¹ Über 20 % der deutschen (Brutto-)Exporte basieren laut OECD-Daten auf ausländischer Wertschöpfung (Baur und Flach 2022).

² Vgl. Baur et al. (2021); Baur und Flach (2022); Europäische Kommission (2021); Mejean und Rousseaux (2024); Braml und Felbermayr (2024); Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2023).

IN KÜRZE

Die politische Debatte dreht sich derzeit verstärkt um die Forderung, die deutsche Wirtschaft solle ein neues Geschäftsmodell entwickeln. Mit einer stagnierenden Globalisierung, zunehmendem Protektionismus und geoökonomischen Spannungen sei besonders der bisherige starke Fokus auf die Außenwirtschaft nicht länger aufrechtzuerhalten. Doch dieser Ansatz greift zu kurz. Nachhaltiges Wachstum kann Deutschland nur mit einem Modell der offenen Wirtschaft und durch die Einbindung in globale Lieferketten erreichen. Selbstverständlich muss die deutsche Wirtschaft dabei aber auch auf die veränderten globalen Rahmenbedingungen reagieren, was von der Politik bereits erkannt wurde: Eine Entkopplung von den Weltmärkten wäre mit massiven Kosten verbunden. Der Ansatz des De-Risking (Risikominderung), der das Ziel verfolgt, die Risiken von außenwirtschaftlichen Abhängigkeiten zu minimieren und die sicherheitspolitische Bedeutung wirtschaftlicher Verflechtungen stärker zu berücksichtigen, gewinnt dagegen an Bedeutung. Es handelt sich dabei um einen Balanceakt, Sicherheit und Souveränität zu stärken, ohne dabei aber protektionistische Einzelinteressen zu verfolgen und den eigenen Wohlstand zu opfern. Resiliente Außenwirtschaftsbeziehungen erfordern nicht weniger, sondern mehr Handelspartner in verschiedenen Weltregionen, stärkere Handelsbeziehungen zu bereits nahestehenden Ländern und einen vertieften EU-Binnenmarkt. Das ist in der aktuellen geopolitischen Lage zwar herausfordernd, aber möglich.

reich zu entwickeln. Gleichzeitig kann die Identifizierung von Abhängigkeiten von Drittländern die Entwicklung wirksamer Instrumente zur wirtschaftlichen Abschreckung gegenüber protektionistischen Maßnahmen von Drittländern ermöglichen.³

Eine weitere Dimension, die eine differenzierte Diskussion verdient, sind **ausländische Direktinves-**

³ Dies ist beispielweise in Zeiten einer zweiten Trump-Präsidentschaft und seiner Drohungen mit Zöllen wichtig, da die USA derzeit Deutschlands Haupthandelspartner sind und die Dienstleistungen eine herausgehobene Rolle spielen: Fast 50 % der deutschen US-Importe und ca. 30 % der deutschen US-Exporte entfallen auf Dienstleistungen, was deutlich über dem deutschen Durchschnittswert liegt (Importe: 26 %; Exporte: 20 %) (Baur et al. 2024).

tionen. Welche Risiken und Chancen bringen deutsche Direktinvestitionen im Ausland und ausländische Direktinvestitionen in Deutschland mit sich? Welche strategische Bedeutung haben Investitionen in bestimmten Sektoren, und wo bergen ausländische Investitionen geoökonomische Vorteile oder Risiken? Die aktuelle ökonomische Literatur beschäftigt sich in diesem Kontext auch mit der Übertragung von Schocks durch multinationale Unternehmen (Boehm et al. 2019; Bena et al. 2022; Biermann und Huber 2024). Die Studien identifizieren verschiedene Mechanismen, durch die multinationale Unternehmen globale Wirtschaftsschocks weitergeben können.⁴ Ebenso bedeutsam sind in dieser Hinsicht **technologische Abhängigkeiten** oder **finanzielle Interdependenzen**. Nicht zuletzt sollten nicht nur Abhängigkeiten im Beschaffungsmarkt, sondern auch im **Absatzmarkt** berücksichtigt werden. Besondere Aufmerksamkeit verdient hier beispielsweise die Abhängigkeit verschiedener Branchen der deutschen Wirtschaft vom chinesischen Absatzmarkt.

Wenn es darum geht, zukünftige Abhängigkeiten und Klumpenrisiken zu vermeiden, ist es entscheidend, die Risiken klar zu benennen. Vor allem systemische und einseitige Abhängigkeiten sollten vermieden werden, denn insbesondere einseitige bilaterale Abhängigkeiten können geoökonomisch ausgenutzt werden. Im Gegensatz dazu bieten wechselseitige Abhängigkeiten tendenziell stärkere Anreize für Länder, in Konfliktsituationen kooperativ zu handeln, auch wenn nicht zuletzt das russische Beispiel zeigt, dass dies keine Garantie für außenwirtschaftliche Stabilität ist.

DIE PERSPEKTIVE DER UNTERNEHMEN: MEHR STATT WENIGER HANDEL

Spätestens seit der Pandemie haben deutsche Unternehmen ihre Lieferketten verstärkt diversifiziert und die Zahl an Zulieferern erhöht (Flach et al. 2021; Aksoy et al. 2022, 2024), denn letztendlich liegen widerstandsfähige Lieferketten im Interesse der Unternehmen selbst. Im Rahmen der ifo Konjunkturumfragen im November 2023 berichteten *drei von vier* Industrieunternehmen von Anpassungen ihrer Beschaffungsstrategie im Jahr 2023 (Aksoy et al. 2024).

Das bedeutet, dass auch nach dem Ende der akuten Phase der Corona-Pandemie die meisten deutschen Unternehmen zusätzliche Maßnahmen ergriffen haben, um Lieferkettenrisiken zu verringern. Dabei setzen die Unternehmen auf verschiedene Strategien: Die Mehrheit der deutschen

Industrieunternehmen haben ihre Lieferkettenresilienz durch eine stärkere Diversifizierung von Lieferbeziehungen erhöht (58%), während höhere Lagerbestände für 45% der Industrieunternehmen eine wichtige Rolle spielten. Jedes dritte Industrieunternehmen plante zudem, innerhalb eines Jahres durch eine höhere Anzahl an Zulieferern weitere Anpassungsmaßnahmen umzusetzen.

HABEN UNTERNEHMEN AUSREICHENDE ANREIZE ZUR DIVERSIFIZIERUNG? MARKTVERZERRUNGEN ABBAUEN

Globale Wertschöpfungsketten sind äußerst komplex. Verschiedene Arten von Externalitäten können dazu führen, dass Unternehmen weniger diversifizieren, als es für widerstandsfähige Lieferketten erforderlich wäre. Netzwerkexternalitäten (Acemoglu und Tahbaz-Salehi 2024), sicherheitspolitische Externalität (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klima 2023) oder systemische Fragilität könnten ein staatliches Eingreifen rechtfertigen, soweit diese eine ökonomische Begründung haben und Alternativen zur Beseitigung der Marktverzerrungen nicht zur Verfügung stehen. So können beispielweise staatliche Eingriffe zur Stärkung der Wirtschaftssicherheit ökonomisch begründet werden, wenn die private Risikobewertung geringer ausfällt als die gesamtgesellschaftliche Risikobewertung (Baldwin und Freeman 2021). Ein konkretes Beispiel hierfür könnten potenziell Versorgungsengpässe bei bestimmten Medikamenten sein, deren Auswirkungen auf die Gesellschaft wahrscheinlich schwerwiegender sind als auf ein einzelnes Unternehmen, für das der Umsatzverlust zwar negativ, jedoch nicht existenzbedrohend wäre. In solchen Ausnahmefällen könnte bei einer hohen Marktkonzentration staatliches Eingreifen dazu beitragen, Abweichungen vom Optimum zu korrigieren und die Versorgungssicherheit zu erhöhen.

Der erste Schritt einer jeden De-Risking-Strategie muss daher die Analyse sein, welche Lieferketten systemische Risiken bergen, die von einzelnen Unternehmen nicht ausreichend berücksichtigt werden können. Staatliche Eingriffe sollten sich auf diese Art von Risiken beschränken.

NEUE HANDELSABKOMMEN NOTWENDIG – ÜBERFRACHTEN MIT NACHHALTIGKEITS- KRITERIEN VERMEIDEN

Aus geoökonomischer Sicht ist ein diversifizierter Außenhandel mit verschiedenen Weltregionen ein entscheidender Faktor für die Risikominderung. Dabei spielen die Handelsbeziehungen mit Ländern außerhalb der EU eine essenzielle Rolle für den Wohlstand Deutschlands und Europas, insbesondere bei der Versorgung mit kritischen Gütern wie Rohstoffen für die Produktion von Zukunftstechnologien (Flach et al. 2022).



Prof. Dr. Lisandra Flach

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

⁴ Multinationale Unternehmen können beispielweise Schocks über ihre globalen Lieferketten, ihre internationalen Finanzflüsse, den Arbeitsmarkt, Technologietransfer und den internationalen Handel übertragen.

Die globale Handelsdynamik hat sich dabei fundamental verändert: Die Konkurrenz um neue Märkte wächst zunehmend – denn nicht nur Deutschland sucht neue Handelspartner, sondern auch Länder wie China haben sich längst auf die Suche nach neuen Märkten gemacht. Dies unterscheidet die aktuelle Situation von der jüngeren Vergangenheit, als für afrikanische, asiatische oder südamerikanische Länder fast kein Weg am Handel mit der EU vorbeiführte. Heute haben diese Länder deutlich mehr Optionen: Sie können nicht nur den Handel mit der EU verstärken, sondern auch ihre Handelsbeziehungen mit anderen Ländern wie China vertiefen. Dass die Bedeutung der EU als Handelspartner für andere Länder global abgenommen hat, zeigt sich am Beispiel der Mercosur-Mitgliedstaaten deutlich: Während der EU-Anteil an den Mercosur-Importen in den vergangenen zwei Jahrzehnten stark zurückgegangen ist, ist der Anteil Chinas rapide gestiegen und hat 2019 den der EU überholt (Baur et al. 2023).⁵

Angesichts dieser veränderten globalen Dynamik muss die EU ihre Handelspolitik neu justieren. Auch wenn Klima- und Umweltschutz sowie Menschenrechte essenzielle Ziele sind, sollte gut überlegt sein, wie diese am sinnvollsten unterstützt werden können. Die Integration von zu vielen Nachhaltigkeitsanforderungen in Handelsabkommen kann sich hier als kontraproduktiv erweisen, denn anders als die EU achtet China bei seinen Handelsbeziehungen nicht auf Klimaschutz und Menschenrechte.

Wenn Europa auch in Zukunft eine Rolle als globaler Akteur spielen will, sollte es die neue geopolitische Lage anerkennen und bei Handelsabkommen pragmatischer vorgehen. Da die Verantwortung für den Abschluss neuer Handelsabkommen grundsätzlich auf der europäischen Ebene liegt, sollte Deutschland seinen Einfluss nutzen, um die neue EU-Kommission zu mehr Pragmatismus in der Handelspolitik zu ermutigen.

DIE BEDEUTUNG DES MULTILATERALEN HANDELSYSTEMS

Deutschland sollte sich auch weiterhin für offene Weltmärkte und ein faires, regelbasiertes Handelssystem einsetzen. Die neue US-amerikanische Regierung im Jahr 2025 wird zusätzliche Herausforderungen für das ohnehin geschwächte multilaterale Handelssystem und die Welthandelsorganisation mit sich bringen, da Donald Trump insbesondere in der Handelspolitik auf amerikanische Alleingänge setzen wird statt auf Multilateralismus. Für Deutschland, die EU und ihre Handelspartner steht viel auf dem Spiel. Fast 80% aller (Extra-)EU-Importe unterliegen Zöllen, die im Rahmen der Welthandelsorganisation festgelegt wurden

(Baur und Flach 2023). Diese Zahl zeigt die zentrale Bedeutung des multilateralen Handelssystems für den Außenhandel der EU.

WIRTSCHAFTSBEZIEHUNGEN MIT NAHESTEHENDEN LÄNDERN FESTIGEN

Ein zentraler Baustein einer Risikominderungsstrategie sollte es zudem sein, engere Beziehungen zu bereits wichtigen und nahestehenden Handelspartnern wie den USA, Großbritannien, der Schweiz und vor allem den übrigen EU-Mitgliedstaaten aufzubauen – und zwar nicht nur aufgrund höherer Resilienz, sondern auch aus sicherheitspolitischen Gründen. Aktuell sind die USA der wichtigste Handelspartner Deutschlands außerhalb der EU.⁶ Selbst unter einer zweiten Trump-Präsidentschaft bleiben die USA ein Markt mit hohem Potenzial und großer Bedeutung für die deutsche Wirtschaft.

EU-BINNENMARKT ALS WICHTIGSTE STÄRKE DER DEUTSCHEN AUSSENWIRTSCHAFT

Um sich gegen geoökonomische Risiken zu wappnen und ihre globale Relevanz zu bewahren, sollte die EU ihre Marktmacht bündeln und koordiniert handeln. Denn nur so können Deutschland und die EU geoökonomisches Erpressungspotenzial verringern, europäische Interessen global vertreten und den Binnenmarkt für ausländische Unternehmen attraktiver machen. Auf europäischer Ebene existieren verschiedene vielversprechende Ansätze, um den Binnenmarkt für ausländische Unternehmen attraktiver zu gestalten und somit die Marktmacht der EU zu stärken. Besonders großes Potenzial bietet eine tiefere Integration des EU-Dienstleistungshandels. Wie eine ifo-Simulationsstudie zeigt, hätte eine **tiefere Integration** des Dienstleistungshandels und eine damit folgende weitere Entbürokratisierung der EU enorme positive Auswirkungen auf den Wohlstand aller EU-Mitgliedstaaten (Dorn et al. 2024). Bereits der Abbau nicht-tarifärer Hemmnisse im Dienstleistungshandel innerhalb der EU um 10% führt zu permanenten Wertschöpfungsgewinnen in der EU um 0,5%. Aufgrund der starken Synergien zwischen Gütern und Dienstleistungssektoren in Deutschland könnte auch die deutsche Industrie stark davon profitieren.

Ein besonderes Hindernis für die wirtschaftliche Integration stellt die **Bürokratie** innerhalb der EU dar, die den Marktzugang, insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU), erschwert und sowohl die Investitionsbereitschaft als auch die Gründung von Start-ups behindert. Da Handelsbarrieren im Dienstleistungshandel oft mit Fixkosten verbunden sind, könnte sich eine tiefere Integration insbesondere für

⁵ Auf der Exportseite zeigt sich ein ähnliches Bild: Allein zwischen 2011 und 2021 gingen die Exporte nach Europa um mehr als 25% zurück, während die Exporte nach China massiv gestiegen sind (Baur et al. 2023).

⁶ Mit einem Gesamtvolumen von ca. 351 Mrd. Euro waren die Vereinigten Staaten im Jahr 2023 noch vor China und den Niederlanden der mit Abstand wichtigste deutsche Handelspartner (Baur et al. 2024).

KMU, die geringere Umsätze haben, positiv auswirken. Ein besonderes Augenmerk sollte dabei auf die Schaffung eines integrierten europäischen Digitalmarkts gelegt werden, der nicht durch einen Flickenteppich von 27 nationale Regulierungen aufgespalten wird. Ein solcher Markt könnte europäische Unternehmen dabei unterstützen, in der Digitalwirtschaft nicht den Anschluss zu verlieren.

REFERENZEN

- Acemoglu, D. und A. Tahbaz-Salehi (2024), »The Macroeconomics of Supply Chain Disruptions«, *The Review of Economic Studies*, rdae038.
- Aksoy, C., A. Baur, L. Flach und B. Javorcik (2024), »Lieferketten nach Corona: Welche Prioritäten setzen deutsche Unternehmen?«, *ifo Schnelldienst digital* 5(1).
- Aksoy, C., A. Baur, L. Flach und B. Javorcik (2022), »Wie reagieren Unternehmen auf Lieferkettenstörungen? Ergebnisse einer Unternehmensbefragung«, *ifo Schnelldienst digital* 3(7).
- Baldwin, R. und R. Freeman (2021), »Risks and Global Supply Chains: What We Know and What We Need to Know«, NBER Working Paper 29444.
- Baur, A. und L. Flach (2022), »Deutsch-chinesische Handelsbeziehungen: Wie abhängig ist Deutschland vom Reich der Mitte?«, *ifo Schnelldienst* 75(4), 56–65.
- Baur, A. und L. Flach (2023), »Protectionism on the Rise? New Challenges for EU Trade Policy«, *EconPol Forum* 24(5), 32–35.
- Baur, A., L. Flach und D. Hillrichs (2024), »Deutsch-amerikanische Handelsbeziehungen vor der US-Wahl: Auswirkungen eines Trump-Comebacks«, *ifo Schnelldienst* 77(9), 8–12.
- Baur, A., L. Flach und F. Teti (2023), *Integration of Mercosur in the Global Economy*, EconPol Policy Report 43.
- Bena, J., S. Dinc und I. Erel (2022), »The International Propagation of Economic Downturns Through Multinational Companies: The Real Economy Channel«, *Journal of Financial Economics* 146, 277–304.
- Biermann, M. und K. Huber (2024), »Tracing the International Transmission of a Crisis through Multinational Firms«, *The Journal of Finance* 79(3), 1789–1829.
- Boehm, C., A. Flaaen und N. Pandalai-Nayar (2019), »Input Linkages and the Transmission of Shocks: Firm-Level Evidence from the 2011 Tōhoku Earthquake«, *The Review of Economics and Statistics* 101(1), 60–75.
- Braml, M. und G. Felbermayr (2024), *Der Freihandel hat fertig. Wie die neue Welt(un)ordnung unseren Wohlstand gefährdet*, Amalthea Verlag, Wien.
- Dorn, F., L. Flach und I. Gourevich (2024), *Building a Stronger Single Market: Potential for Deeper Integration of the Services Sector within the EU*, EconPol Policy Report 52.
- Europäische Kommission (2021), »Strategic dependencies and capacities«, Commission Staff Working Document.
- Flach, L., J. Gröschl, M. Steininger, F. Teti und A. Baur (2021), *Internationale Wertschöpfungsketten – Reformbedarf und Möglichkeiten*, Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., ifo Studie.
- Flach, L., I. Gourevich, L. Grandum, L. Scheckenhofer und F. Teti (2022), »How Dependent Is Germany on Raw Material Imports? An Analysis of Inputs to Produce Key Technologies«, EconPol Policy Brief 43.
- Mejean, I. und P. Rousseaux (2024), »Identifying European Trade Dependencies«, in: J. Pisani-Ferry, B. Weder di Mauro und J. Zettelmeyer (Hrsg.), *Paris Report 2: Europe's Economic Security*, CEPR Press, Paris & London.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2023), *Leitplanken zur Stärkung der Versorgungssicherheit*, Berlin.