

Michelsen, Claus

Article

Die Trumponomics sind eine ungekannte Herausforderung für den Industriestandort

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Michelsen, Claus (2025) : Die Trumponomics sind eine ungekannte Herausforderung für den Industriestandort, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 78, Iss. 06, pp. 38-41

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/321359>

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.

Zur Diskussion gestellt

Die Trumponomics sind eine ungekannte Herausforderung für den Industriestandort



Dr. Claus Michelsen ist Chefvolkswirt des Verbands forschender Pharmaunternehmen (vfa).

Mittlerweile gibt es Lehrbücher für die *Trumponomics* (Schlothmann 2018) – der Art Wirtschaftspolitik, die momentan die Welthandelsordnung durcheinanderbringt. Dass diese Bücher das Rational und die Auswirkungen des jetzigen Handelns auch nur annähernd beschreiben, kann bezweifelt werden. Was sicher gesagt werden kann: Die Politik ist ein Stresstest für die globale Handelsordnung mit erheblichen Auswirkungen gerade in den Ländern, deren Geschäftsmodell maßgeblich vom Export abhängt. Kurz – zu den ohnehin schon großen Problemen der deutschen Wirtschaft kommt nun noch ein gewichtiges hinzu. Das, was in den USA diskutiert und beschlossen wird, ist – gewollt oder ungewollt – ein großer Angriff auf die Industriestandorte Deutschland und Europa.

Unsicherheit belastet den Standort schon jetzt

Unabhängig davon, ob die angedrohten, bereits eingeführten und wieder zurückgezogenen Zölle oder andere Maßnahmen jemals dauerhaft gelten werden: Das alles verursacht schon jetzt erhebliche gesamtwirtschaftliche Schäden. Vor allem deshalb, weil die wirtschaftspolitische Unsicherheit infolge der Politik riesig ist. Im April erreichte der globale *Economic Policy Uncertainty Index* mit 603

Punkten ein Allzeithoch. Der Durchschnitt seit Beginn der Messung im Jahr 1997 liegt bei 139 Punkten. Das handelspolitische Unsicherheitsmaß schoss von durchschnittlich 450 Punkten im vergangenen Jahr auf jetzt 3306 Punkte in die Höhe (Davis 2016).

Für die Unternehmen ist unkalkulierbar, ob wichtige Auslandsmärkte von ihren jetzigen oder künftigen Standorten aus erreichbar bleiben und welchen Schaden die Welt Handelsorganisation (WTO) sowie deren Regeln wegen der Politik dauerhaft nehmen. Auch ist unklar, ob Konflikte beispielsweise mit China indirekte Auswirkung haben, weil Waren mit chinesischen Komponenten Einfuhrbeschränkungen in die USA unterliegen. Und es ist schwer kalkulierbar, ob und wie sich die Kostenstrukturen in den Wertschöpfungsketten verändern, wenn Zölle und Vergeltungszölle erhoben werden und damit direkt sowie indirekt die Teuerung treiben.

Unsicherheit ist Gift für die Investitionstätigkeit (Bachmann et al. 2013; Rieth et al. 2016). Zum einen fehlen Investitionen in Deutschland schon seit Jahren. Gegenüber dem Jahr 2019 sind die privaten Neuanschaffungen von Maschinen, Anlagen und Geräten um gut 15% gesunken. Das hat sichtbare Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstumspotenzial. Zum anderen ist Deutschland nach wie vor führend im Export wichtiger Investitionsgüter. Fehlt die Nachfrage aus der Welt, stottert in Deutschland der Konjunkturmotor (Dullien 2025).

Trump bricht mit allen Regeln

Allein deshalb sollte Deutschland und sollte Europa ein Interesse an der Einhaltung und dem Fortbestand internationaler Organisationen wie der WTO, aber auch anderen wie der Weltgesundheitsorganisation oder dem Internationalen Währungsfonds haben. Verliert die Welt ihr Regelwerk in

zentralen Bereichen wie dem Handelsrecht oder dem Patentschutz, fällt damit die Geschäftsgrundlage global eng verflochtener Volkswirtschaften weg.

Deshalb sollte das Handeln der Trump-Administration auf unterschiedlichen Ebenen Sorge bereiten. Das pauschale Verhängen von Einfuhrzöllen Anfang April 2025 setzt sich über zentrale Vereinbarung des *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) hinweg: Bilaterale Vergünstigungen oder Diskriminierungen verstoßen gegen das Meistbegünstigungsprinzip (Art. I GATT). Zollsätze, die einmal auf WTO-Ebene verhandelt wurden, sind gebunden (Art. II GATT) und können nicht ohne Weiteres angehoben werden; Zollanpassungen setzen einen Verhandlungsprozess bei der WTO voraus (Art. XXVIII GATT), um nur einige Regelbrüche zu nennen.

In anderen Bereichen gelten derzeit noch Ausnahmen. Allerdings sollte man sich dort nicht allzu große Hoffnungen machen, von Zöllen verschont zu bleiben. Für die von den allgemeinen Zöllen ausgenommenen Bereiche der Kupfer-, Lkw-, Flugzeug-, Halbleiter-, Arzneimittel- und Holzwarenimporte sowie bei seltenen Erden hat die US-Regierung sogenannte Section 232 Untersuchungen angestoßen. Dieses Instrument geht auf den *Trade Expansion Act* von 1962 zurück und dient der Untersuchung einer Gefährdung der nationalen Sicherheit, beispielsweise wegen kritischer Abhängigkeiten von einzelnen Produzenten im Ausland. Von den bislang 30 laufenden bzw. angestoßenen Untersuchungen seit dem Jahr 1981 wurden 15 durch eine der beiden Trump-Administrationen initiiert. Für Automobile sowie Stahl und Aluminium mündete dies jüngst in sektorspezifischen Zöllen, die zudem noch nach Ländern variiert werden.

Bei Arzneimitteln würden Handelsbeschränkungen nicht nur allgemeine WTO-Regeln verletzen, sondern das *Pharmaceutical Tariff Elimination Agreement (Zero for Zero)* aus dem Jahr 1995 faktisch aushebeln. Dieses Abkommen stellt den Handel von mehr als 10 000 Arzneimitteln, Wirkstoffen und Vorprodukten praktisch zollfrei, um damit die globale Arzneimittelproduktion zu erleichtern und den weltweiten Zugang zu Medikamenten zu ermöglichen. Mehr als 30 Staaten sind Teil des Abkommens – neben Europa sind es vor allem die USA, die als Produktionsstandort für diese Übereinkunft besonders große Relevanz besitzen.

Pharmaproduktion global eng verflochten

Ein Zollkonflikt im Bereich von Arzneimitteln hätte erhebliche Folgen für die Wertschöpfungsstrukturen und Innovationsprozesse der Pharmaindustrie. Mehr als 80% der

deutschen Wertschöpfung werden exportiert (Prognos 2023) – ein Wert weit über dem Durchschnitt aller anderen Industriebranchen. Die USA sind dabei für europäische und für deutsche Arzneimittelproduzenten der mit Abstand wichtigste Absatzmarkt. Von Ausfuhren in einer Gesamthöhe von 114 Mrd. Euro im Jahr 2023 gingen rund 26 Mrd. Euro beziehungsweise 23% in die USA. Im Jahr 2024 lag der Anteil bei etwa 24%. Dem standen Wareneinfuhren im Wert von rund 12 Mrd. Euro aus den USA gegenüber (Michelsen und Junker 2025a). In Deutschland werden an 167 Standorten Arzneimittel für die USA hergestellt und damit in rund zwei Dritteln aller deutschen Pharmabetriebsstätten.

Insgesamt weisen die USA mit 126 Mrd. US-Dollar (2024) ein beträchtliches und zudem steigendes Gesamtdefizit beim Handel mit Pharmazeutika auf. Der Beitrag der Europäischen Union (EU) liegt bei drei Vierteln des gesamten Defizits bei Pharmazeutika. Zwar exportieren die USA auch Arzneimittel im Wert von rund 106 Mrd. US-Dollar. Diese werden etwa hälftig in die EU und den Rest der Welt ausgeführt. Dem steht aber mit rund 233 Mrd. US-Dollar ein beträchtlicher Import gegenüber, der zu annähernd zwei Dritteln aus der EU stammt. Irland ist mit einem Wert von 66 Mrd. US-Dollar der bedeutendste Lieferant für die USA. Mit großem Abstand folgen Deutschland, Belgien und Slowenien. Auch Indien, Singapur und die Schweiz weisen beträchtliche Handelsbilanzüberschüsse mit den USA auf, die sich zusammengenommen auf über 40 Mrd. Euro belaufen (Michelsen und Junker 2025b). Wertmäßig spielt China im Handel von Arzneimitteln keine herausgehobene Rolle. Dennoch ist das Volumen der dort produzierten Generika hoch und hat in den sicherheitspolitischen Überlegungen der USA eine hohe Priorität.

Wollten die USA den eigenen Bedarf an Medikamenten aus heimischer Herstellung decken, wären erhebliche zusätzliche Produktionskapazitäten notwendig. Rund 90% der derzeitigen Produktionsleistung müssten zusätzlich zur Verfügung stehen. Dabei könnten die USA auf rechnerisch noch ungenutzte Kapazitäten zurückgreifen. Im Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre lagen die freien Kapazitäten der US-Pharmabetriebe nach Angaben des U.S. Census Bureau bei rund 25%. Die für die eigene Versorgung fehlenden Kapazitäten entsprechen dann noch etwa zwei Dritteln der derzeitigen Produktionsleistung.

Ein Aufbau in diesem Umfang würde Jahre in Anspruch nehmen und steht zudem noch vor anderen Hürden. Ein zentraler Grund für die globale Arbeitsteilung in der Medikamentenherstellung liegt in den regulatorischen Standards der Arzneimittelzulassung, Produktion und dem Vertrieb. Medikamente unterliegen aus guten Gründen hohen

Anforderungen im Nachweis der Wirksamkeit, Verträglichkeit und in der Qualitätssicherung der Produktion. Mit Zulassung eines Medikaments in einem Markt geht zwingend auch ein Zertifizierungsprozess spezifischer Produktionsstätten, Wertschöpfungs- und Vertriebsstrukturen einher. Dieser Prozess ist komplex, zeitaufwändig und verursacht hohe Kosten für die Unternehmen. Dementsprechend ist der Aufbau konzentrierter Produktionsstrukturen wirtschaftlich die sinnvolle Alternative, ähnlich zu den Herausforderungen natürlicher Monopole. Dies führt aber dazu, dass die Herstellung einzelner Medikamente zur Deckung des globalen Bedarfs auf wenige Standorte konzentriert ist und so intensive wechselseitige Handelsbeziehungen entstehen.

Ähnliches ist zudem entlang der Wertschöpfungskette zu beobachten. Wegen der aufwändigen Zertifizierung ist es wirtschaftlich sinnvoll, unterschiedliche Verarbeitungsschritte in der Arzneimittelproduktion – vom Wirkstoff bis zur Verpackung – an einzelnen Standorten zu konzentrieren. So ist beispielsweise die Abfüllung, das sogenannte *fill and finish* von Medikamenten, ein hochkomplexer Vorgang. Nicht selten werden diese zur Verpackung an darauf spezialisierte Standorte auf andere Kontinente verfrachtet. Zollschranken hätten daher einen erheblichen Einfluss auf die Produktionsstrukturen und würden zu einer globalen Entflechtung der Industrie führen.

Auch nicht-tarifäre Handelshemmnisse können belasten

Sehr offen wirbt die US-Administration dafür, Produktion in den USA aufzubauen, da dies Sicherheit vor möglichen Belastungen durch Einfuhrzölle schaffen würde. Unternehmen müssten dafür allerdings durch Zölle belastete Einfuhren von Vorleistungen in Kauf nehmen. Zudem würde dies für die pharmazeutische Industrie bedeuten, das Größen- und Spezialisierungsvorteile aufzugeben und sich damit die Kostenstrukturen deutlich verschieben würden.

Diesem Umstand versucht die US-Administration Rechnung zu tragen. In der Executive Order *Regulatory Relief to Promote Domestic Production of Critical Medicines* vom 5. Mai 2025 hat Trump unterschiedliche Maßnahmen angeordnet, um die Produktion und den Aufbau zusätzlicher Kapazitäten zu erleichtern. Die zuständige U.S. Food and Drug Administration (FDA), die U.S. Environmental Protection Agency (EPA) und die U.S. Army Corps of Engineers wurden angewiesen, Vorschriften und Leitlinien für die inländische Arzneimittelproduktion hinsichtlich doppelter oder unnötiger Hürden zu überprüfen und diese abzubauen. Auch soll die FDA die Häufigkeit ihrer unangekündigten Inspektionen ausländischer Arzneimittelproduk-

tionsstätten erhöhen. Insgesamt sollen diese Maßnahmen den Aufbau von Produktion in den USA deutlich erleichtern und gleichzeitig die Produktion im Ausland intensiver überwachen.

Ebenfalls werden die Möglichkeiten des *Defense Production Acts* aus dem Jahr 1950 immer wieder ins Spiel gebracht. Der Defense Production Act erlaubt weitreichende Eingriffe in die Produktionsplanungen von Unternehmen, sofern dies die nationale Sicherheit erfordert. Auch können auf dieser Grundlage inländische Produzenten in der öffentlichen Beschaffung bevorzugt oder finanziell begünstigt werden. Dies sind zwar keine direkten Handelsbarrieren, würden aber die internationale Zusammenarbeit mit den USA und den Marktzugang erschweren.

Europa: Die eigenen Stärken in den Vordergrund stellen

Europa ist in einer industrie- und handelspolitisch schwierigen Lage. Sowohl die Beziehungen mit China als auch die Partnerschaft mit den USA werden auf eine harte Probe gestellt. Fast 30% aller Ausfuhren gehen in diese beiden Länder. Für die exportstarke Industrie ist dies eine Herausforderung. Deshalb braucht es politische Initiativen, die Märkte öffnen und internationale Institutionen erhalten. In den Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten hat die Europäische Kommission den Vorschlag des vollständigen Abbaus von Zöllen im industriellen Sektor ins Spiel gebracht. Hiervon würden sowohl die USA als auch die EU profitieren.

Gleichwohl hat diese Initiative bislang nicht zu Verhandlungsdurchbrüchen geführt. Die Unsicherheit und Investitionszurückhaltung bestehen also weiter fort. Sich allein auf Verhandlungen mit den USA zu konzentrieren, wäre aber der falsche Weg. Europa hat es in weiten Teilen selbst in der Hand, wie attraktiv der Kontinent für Investitionen ist. So ist Europa als Absatzmarkt nach wie vor nicht einheitlich erschlossen. Mario Draghi hat hierzu kürzlich vorgerechnet, dass die EU-internen Handelsbarrieren Warenzöllen in Höhe von 45% entsprechen und Zöllen auf Dienstleistungen von 111% (Draghi 2025).

Dies gilt für Arzneimittel im Besonderen, wo zwar eine gemeinsame Zulassung für Medikamente, aber noch längst kein gemeinsamer Marktzugang gegeben ist. Allein deshalb orientieren sich gerade junge Unternehmen dieses Sektors in Richtung USA. Auch kann das Potenzial von Auslandsmärkten neben den USA vergrößert werden. Beispielsweise könnten die Beziehungen zwischen Europa und Großbritannien oder der Schweiz vertieft werden. Zusammengenommen sind beide Länder in etwa genauso

gewichtig wie der Absatzmarkt USA. Ähnliches gilt für den asiatischen Raum oder das noch nicht geschlossene Mercosur-Abkommen.

Die EU hat bislang auch noch keine adäquate industriepolitische Antwort auf die internationale Konkurrenz gefunden. Der Draghi-Report liefert hierzu wichtige Impulse und zeigt vor allem die Chancen im Technologiewettbewerb (Draghi 2024). Diesen jetzt auch gezielt aufzunehmen, wäre ein dringender nächster Schritt. Hierzu zählt, Bürokratie abzubauen, Belastungen für Unternehmen zu reduzieren und Investitionen im Rahmen von *Important Projects of Common European Interest* (IPCEI) strategisch zu unterstützen.

Wenn Europa und Deutschland als industrieller Kern wegen dieses Konflikts ihre Hausaufgaben im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit machen, dann hat der Streit auch etwas Positives bewirkt: Der Erneuerungswille Europas war bislang nicht sonderlich stark ausgeprägt. Zu viele einzelne und länderspezifische Interessen haben in der Vergangenheit in dem föderal aufgebauten Wirtschaftsraum eine Modernisierung verhindert. Wird dieser Attentismus überwunden, steigt auch die Attraktivität Europas für dringend benötigte Investitionen. •

Referenzen

Bachmann, R., S. Elstner und E. R. Sims (2013), "Uncertainty and Economic Activity: Evidence from Business Survey Data", *American Economic Journal: Macroeconomics* 5(2), 217–249.

Davis, S. J. (2016), "An Index of Global Economic Policy Uncertainty", *Macroeconomic Review October*, Special Feature, Monetary Authority of Singapore, 91–97.

Draghi, M. (2025), "Forget the US — Europe Has Successfully Put Tariffs on Itself", *Financial Times*, 14. Februar.

Draghi, M. (2024), *The Draghi Report: A Competitiveness Strategy for Europe* (Part A), Europäische Kommission, Brüssel.

Dullien, S. (2025), „Mit Investitionen und Industriepolitik aus der Staginations- und Abhängigkeitsfalle“, *Wirtschaftsdienst* 105(1), 34–38.

Michelsen, C. und S. Junker (2025a), „Handelsverflechtungen: Welche Industrien US-Zölle besonders hart treffen“, *MacroScope Pharma Economic Policy Brief* 01/25.

Michelsen, C. und S. Junker (2025b), „US-Zölle: Europas Exportüberschuss sorgt für Konflikte“, *MacroScope Pharma Economic Policy Brief* 03/25.

Prognos AG (2023), *Wie wertschöpfungsintensiv und innovationsstark sind die deutschen Pharmaexporte?*, Studie im Auftrag der Roche Pharma AG, Basel.

Rieth, M., C. Michelsen und M. Piffer (2016), „Unsicherheitsschock durch Brexit-Votum verringert Investitionstätigkeit und Bruttoinlandsprodukt im Euroraum und Deutschland“, *DIW Wochenbericht* 83(32/33), 695–703.

Schlothmann, D. (2018), *Trumponomics. Was Präsident Trumps Vorhaben für die US- und Weltwirtschaft bedeuten*, Springer, Wiesbaden.