

WIRTSCHAFT VERSTEHEN, ZUKUNFT GESTALTEN

Beiträge zum Jubiläum des Vereins für Socialpolitik

5

Lisandra Flach

*„Welthandel – Protektionismus
und die Folgen für das
deutsche Wirtschaftsmodell“*

Lisandra Flach ist Leiterin des Zentrums für Außenwirtschaft am ifo Institut in München und CESifo Stiftungsprofessorin für Ökonomik der Globalisierung an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Im Jahr 2023 begeht der Verein für Socialpolitik e.V. das 150. Jubiläum seiner Gründung. Der Verein für Socialpolitik ist die mit Abstand größte Vereinigung von Ökonominen und Ökonomen im deutschsprachigen Raum. Seit 1873 fördert der Verein wissenschaftliche Forschung, um zur Lösung von wirtschafts- und sozialpolitischen Problemen beizutragen. Vor diesem Hintergrund hat der Verein für Socialpolitik in Kooperation mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) renommierte Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen gebeten, anhand konkreter Beispiele aufzuzeigen, welchen Beitrag ökonomische Forschung zur Lösung drängender gesamtgesellschaftlicher Fragen leistet. Diese Beiträge liegen als Texte und zum Teil als Video vor und sind auf den Webseiten des BMWK und des Vereins für Socialpolitik zugänglich. Die Inhalte werden allein von den Autorinnen und Autoren verantwortet und entsprechen nicht notwendigerweise der Position des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz.

Impressum

Verein für Socialpolitik e.V.
Mohrenstraße 59
10117 Berlin

Stand
Juli 2023

5 Lisandra Flach

„Welthandel – Protektionismus und die Folgen für das deutsche Wirtschaftsmodell“

Zusammenfassung

Die deutsche Wirtschaft ist von einer starken Industrie- und Außenhandelsorientierung geprägt. Zunehmender Protektionismus in Form von Importbeschränkungen, die COVID-19-Pandemie und geopolitische Spannungen haben die Globalisierung und internationale Lieferketten auf den Prüfstand gestellt. Die Stagnation der Globalisierung ist keine neue Entwicklung – die Finanzkrise ab dem Jahr 2008 markierte den Beginn einer „Slowbalization“, d.h. relativ zur Weltwirtschafts-

leistung stagnierte der Welthandel in den vergangenen Jahren unter dem Wert vor der Finanzkrise. Jedoch bedeuten einschneidende Ereignisse wie die COVID-19-Pandemie und der Krieg in der Ukraine in vielerlei Hinsicht eine Zäsur für die Globalisierung, denn sie zeigen die Anfälligkeit globaler Wertschöpfungsketten auf. Dieser Aufsatz befasst sich mit dem Status quo sowie der Zukunft der Integration Deutschlands in die Weltwirtschaft.

Schlüsselbegriffe:

Globalisierung

Slowbalization

Protektionismus

Lieferketten

Abhängigkeiten

Außenhandelspolitik

Die deutsche Wirtschaft zeichnet sich durch eine starke Industrie- und Außenhandelsorientierung aus. Güter und Dienstleistungen, die aus Deutschland exportiert werden, basieren durchschnittlich selbst zu 21 % auf ausländischer Wertschöpfung (d.h. die von Deutschland in andere Länder transportierten Waren enthalten im Durchschnitt 23 % aus dem Ausland stammende Vorleistungen, z. B. Edelmetalle). Mehr als 30 % der deutschen Wertschöpfung wird ins Ausland exportiert – in der deutschen Industrie sind es sogar rund 60 % (Flach 2021). Der Wohlstand Deutschlands basiert somit zu einem wichtigen Teil auf offenen Weltmärkten. Die Pandemie, der Krieg in der Ukraine und weitere geopolitische Herausforderungen haben das deutsche Wirtschaftsmodell allerdings ins Wanken gebracht. Dieser Text befasst sich mit dem Status quo sowie der Zukunft der Integration Deutschlands in die Weltwirtschaft. Dabei werden die Herausforderungen und Chancen, denen sich die deutsche Wirtschaft im Zuge des zunehmenden Protektionismus und der geopolitischen Spannungen gegenüber sieht, näher beleuchtet.

Slowbalization und Protektionismus auf dem Vormarsch

Seit dem Ende des Kalten Kriegs bis zum Jahr 2008 erlebte die Welt eine Phase der sogenannten Hyperglobalisierung: zwischen 1990 und 2008 stieg der Anteil des Welthandels an der Weltwirtschaftsleistung von 38 auf 63 Prozent. Die Finanzkrise markierte im Jahr 2008 den Beginn einer neuen Phase in der Entwicklung der weltweiten Handelsbeziehungen: Seit der Finanzkrise stagniert der Welthandel relativ zur Weltwirtschaftsleistung. Die *Handelsintensität* hat sich zuletzt also nicht

weiter verstärkt. Die Gründe für das Verlangsamens des Weltgüterhandels sind vielfältig. Neben einer gewissen natürlichen Sättigung spielen hierbei handelspolitische Spannungen eine wesentliche Rolle: Der *Protektionismus* ist auf dem Vormarsch, was sich beispielsweise darin zeigt, dass protektionistische Politikinterventionen seit 2009 alljährlich die Anzahl der liberalisierenden Politiken übersteigen. Im Jahr 2021 übertrafen die neu geschaffenen protektionistischen Maßnahmen die liberalisierenden Maßnahmen sogar um das Vierfache.

Neben dem eingetrübten handelspolitischen Umfeld der letzten Jahre kann insbesondere die COVID-19-Pandemie in vielerlei Hinsicht als Zäsur für die Globalisierung bewertet werden. Insbesondere wurde die Anfälligkeit globaler Wertschöpfungsketten deutlich: Lockdowns von Produktions- oder Hafenanlagen in China konnten ganze Wertschöpfungsketten und sogar Produktionsanlagen in Deutschland lahmlegen. Auch der Krieg in der Ukraine und geopolitische Spannungen haben die Gefahren der Abhängigkeit von einzelnen Volkswirtschaften offenbart. Nichtsdestotrotz zeigte sich der Außenhandel im Verlauf der Pandemie überaus resilient: Bereits im Oktober 2020 übertraf das preisbereinigte Volumen der weltweit gehandelten Waren wieder das Niveau vor der Pandemie. Im Oktober 2021 lag das globale Handelsniveau saisonbereinigt 6 % über dem Wert im Dezember 2019 (Baur und Flach 2022). Von einem Rückzug der Globalisierung kann daher nicht die Rede sein, jedoch hat sich das Wachstumstempo deutlich verlangsamt. Was bedeuten die aktuellen Entwicklungen für die deutsche Wirtschaft? Wie stark ist Deutschland in die Weltwirtschaft integriert? Dies wird im Folgenden analysiert.

Deutschlands Einbindung in globale Wertschöpfungsketten

Die Entstehung globaler Wertschöpfungsketten ist eine der wichtigsten Entwicklungen im Außenhandel, von der die deutsche Wirtschaft stark profitiert hat. Dieser Prozess führte zu einem Wandel in der Struktur der Handelsströme, die sich vom Handel mit Endprodukten hin zum Handel entlang der Lieferkette entwickelt hat. Dies bedeutet, dass Waren vermehrt in einer Vielzahl von Produktionsstufen an einer Vielzahl von Standorten hergestellt werden und auf jeder Stufe ein gewisser Mehrwert geschaffen wird (anstatt dass Endprodukte, die in einem Land produziert wurden, direkt an ein anderes Land verkauft werden). Vorangetrieben wurde dieser Prozess vor allem durch die Entwicklung neuer Technologien, insbesondere Informations- und Kommunikationstechnologien seit den 1990er Jahren, und den raschen Abbau von Handelshemmnissen – durch eine Vielzahl von Handelsabkommen und den Beitritt Chinas zur Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 2001. Die Globalisierung und die Entstehung globaler Wertschöpfungsketten haben eine effizientere Organisation der internationalen Produktion und Güterversorgung ermöglicht. Zudem konnten so die Spezialisierungsvorteile eines jeden Landes durch internationale Arbeitsteilung optimal genutzt und niedrige Preise sowie Just-in-time-Produktionen ermöglicht werden.

Deutschland hat stark von der Entstehung globaler Wertschöpfungsketten profitiert und ist stärker in globale Wertschöpfungsketten eingebunden als viele andere große Wirtschaftsnationen (Flach et al. 2021, Baur und Flach 2022). Zudem ist Deutschland stärker als die USA oder China in komplexe Wertschöpfungsketten integriert, bei denen mindestens zwei Mal eine internationale Grenze über-

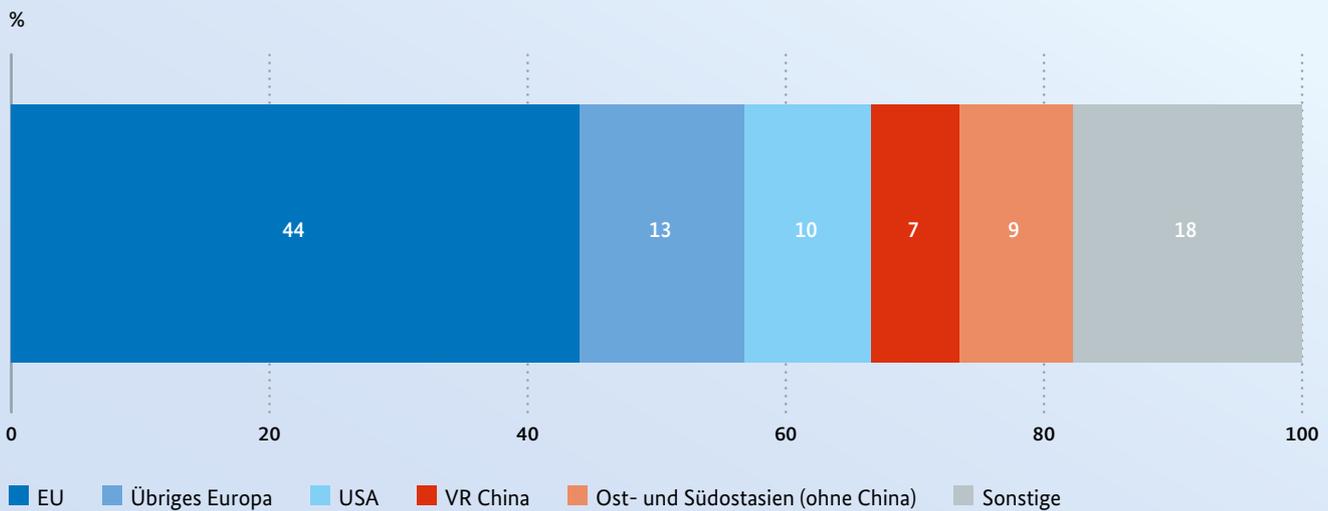
quert wird, was zu einem großen Teil auf Deutschlands starke Handelsbeziehungen innerhalb der EU zurückzuführen ist (Flach et al. 2021).

Die Bedeutung des EU-Binnenmarkts für die deutsche Wirtschaft

Produktionsnetzwerke sind häufig regional ausgerichtet. Dabei ist die deutsche Wirtschaft viel substantieller mit Europa vernetzt, als es die USA oder China mit ihren Nachbarländern sind. Eine Analyse der Wertschöpfungsverflechtungen Deutschlands zeigt, dass die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union die dominierenden Zulieferländer für Deutschland sind: 44 % der ausländischen Wertschöpfung bei der Herstellung von deutschen Endprodukten stammen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten (vgl. Abbildung 1). Aus China importiert Deutschland 7 % der ausländischen Vorleistungen, aus den USA 10 %. Dies zeigt, dass China für Deutschland zwar eine bedeutende, aber, entgegen der weitverbreiteten Auffassung, keine dominierende Rolle einnimmt. Der EU-Binnenmarkt dagegen ist für Deutschland von großer Bedeutung. Diese Analyse auf aggregierter Ebene lässt jedoch keine kritischen Abhängigkeiten auf Produktebene erkennen, wie sie später in diesem Text diskutiert werden.

Eine Deglobalisierung und Handelskriege wären für Deutschland mit erheblichen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden. Fuest et al. (2022) simulieren mit Hilfe des ifo-Handelsmodells, welche konkreten wirtschaftlichen Auswirkungen eine breit angelegte Deglobalisierung sowie ein Handelskrieg mit China und anderen autokratischen Staaten für Deutschland hätten. Die Ergebnisse sind eindeutig: Eine Nationalisierung von Lieferketten würde

Abb. 1: Geografische Verteilung ausländischer Wertschöpfung für Deutschland (in %)



Lesehinweis: „Übriges Europa“ umfasst das Vereinigte Königreich, die Schweiz, Norwegen, die Türkei und Island. „Ost- und Südostasien (ohne China)“ umfasst Japan, Südkorea, Taiwan sowie die ASEAN-Staaten.

Quelle: Baur und Flach (2022) anhand von OECD ICIO 2021 Daten

langfristig zu einem Rückgang des deutschen Bruttoinlandprodukts (BIP) um knapp 10% führen (s. Fuest et al. 2022, Flach et al. 2021). Angesichts der Bedeutung der EU für die deutsche Wirtschaft werden außerdem die Auswirkungen einer Regionalisierung der Lieferketten simuliert, bei der sich die Produktion auf Deutschland, andere benachbarte Länder und EU-Mitgliedsstaaten konzentriert. Auch in dem Fall wäre das deutsche BIP mit einem Rückgang von 4,2% langfristig auf einem deutlich niedrigeren Niveau.

Seit Beginn des Kriegs in der Ukraine hat die Diskussion über den Handel mit autokratischen Staaten eine neue Dimension erreicht. Eine Deglobalisierung mit einer Strategie des *Friendshorings*¹,

z. B. verbunden mit der vollständigen Einstellung der Außenhandelsbeziehungen mit China, Russland und sämtlichen autoritären Regimen, würde ebenfalls zu deutlichen Wohlstandsverlusten führen (Fuest et al. 2022). Die Entkopplung von China könnte zwar die Abhängigkeit von diesem Markt verringern, gleichzeitig aber auch die Abhängigkeit von anderen Ländern erhöhen. Somit steigt die Widerstandsfähigkeit der Lieferketten nicht zwangsläufig, da die Diversifizierung von Lieferketten ein zentrales Element für ihre Robustheit ist. Dass die Widerstandsfähigkeit mit einer Entkopplung nicht zunimmt, zeigen beispielsweise Flach und Steininger (2021) in einer Simulationsstudie: In einer deglobalisierten Welt wären die negativen Auswirkungen der durch die COVID-19-Pandemie

1 Eine Strategie, bei der die eigenen Lieferketten auf „befreundete“ Staaten (Staaten mit ähnlichen politischen Einstellungen) verlagert werden, damit der Zugang zu wichtigen Rohstoffen und anderen Produkten sichergestellt ist.

ausgelösten politischen Interventionen nur marginal geringer, gleichzeitig wäre jedoch die Wirtschaftskraft Deutschlands um ein Vielfaches unter dem heutigen Niveau. Aus diesem Grund ist die Deglobalisierung kein Allheilmittel, um die Folgen negativer Schocks und Krisen zu minimieren. Trotzdem erfordern Lieferrisiken und Versorgungsunsicherheiten eine laufende Neubewertung, insbesondere für Länder wie Deutschland, die stark in die Weltwirtschaft integriert sind.

Abhängigkeiten müssen identifiziert und verringert werden

Die Rekordzahlen beim Anteil der von Materialknappheit betroffenen Unternehmen zeigen, dass bereits Engpässe bei einer geringen Anzahl von Vorleistungen zu großen Lieferkettenunterbrechungen führen können. Aus diesem Grund ist es entscheidend, Abhängigkeiten von wenigen Zulieferern zu identifizieren und zu verringern, um Lieferketten in Zukunft resilienter zu gestalten. Flach et al. (2022) definieren Produkte mit kritischen Abhängigkeiten anhand dreier Kriterien.² Dabei wird gezeigt, dass die deutschen Lieferketten im Vergleich zu anderen EU-Ländern stark diversifiziert sind, wobei bei 5 % der Industriegüter eine starke Abhängigkeit besteht. Von diesen kritischen Industriegütern stammen wiederum 75 % aus anderen EU-Ländern.

Der Krieg in der Ukraine hat verdeutlicht, wie die deutsche Abhängigkeit von russischem Gas den politischen Handlungsspielraum Deutschlands begrenzen kann. Zudem zeigt das Beispiel, dass die

Resilienz der Lieferkette an ihrem schwächsten Glied gemessen werden muss. Ein weiteres Beispiel sind Rohstoffe für die Produktion von Schlüsseltechnologien: Flach et al. (2022) untersuchen die Abhängigkeit Deutschlands von Rohstoffimporten, die für die Produktion von Schlüsseltechnologien notwendig sind. Sie identifizieren neun kritische Rohstoffe, die einen hohen Konzentrationsgrad bei den Zulieferern aufweisen und die für die Produktion von mehr als vier Schlüsseltechnologien verwendet werden. Die Handelspolitik spielt hier eine wichtige Rolle, um die Beschaffung zu diversifizieren, den Marktzugang zu weiteren Weltregionen zu erleichtern und Abhängigkeiten auf diese Weise zu reduzieren.

Neugestaltung der Lieferkette und eine veränderte Globalisierung

Was bedeuten Protektionismus und die aktuellen Lieferkettenstörungen für die Zukunft der Globalisierung? Wie wollen die Unternehmen ihre Beschaffungsstrategien angesichts globaler Risiken ändern?

Es ist zu erwarten, dass die Zahl der negativen Schocks in den Lieferketten durch Naturkatastrophen, Pandemien und politische Risiken in Zukunft zunehmen wird. Um zu beantworten, wie man Lieferketten widerstandsfähiger machen kann, müssen wir zunächst über Alternativszenarien nachdenken. Das Szenario der Deglobalisierung wäre für Deutschland mit erheblichen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden. Neue Handelskriege gilt es daher zu vermeiden.

² Das erste Kriterium ist die Relevanz der jeweiligen Güter für die deutsche Produktion. Nur bei Gütern, die tatsächlich relevant für die deutsche Produktion sind, stellt ein Lieferausfall gesamtwirtschaftlich ein hohes Risiko dar. Das zweite Kriterium ist der Grad der Marktkonzentration in Bezug auf Zuliefererländer, gemessen am Herfindahl-Hirschman-Index: ein geringer Diversifizierungsgrad in Bezug auf Zulieferer ist mit einem höheren Risiko von Lieferausfällen im Falle negativer Schocks verbunden. Außerdem wird auch die Substituierbarkeit eines Gutes durch die heimische Produktion berücksichtigt. Für Produkte, die durch die heimische Produktion substituiert werden können, besteht eine geringere Abhängigkeit vom Ausland.

Im Bereich des internationalen Dienstleistungshandels dürfte die Globalisierung weiterhin voranschreiten. Während der Anteil des Dienstleistungshandels am BIP im Jahr 1990 nur 8 % betrug, stieg dieser bis 2021 auf 12 % (Weltbank, 2022). Zudem reduzieren neue Formen digitaler Dienstleistungserbringung, wie im Bereich Finanzdienstleistungen oder Softwareentwicklung, die Kosten für den Handel mit Dienstleistungen. Darüber hinaus zeigt sich eine wachsende Komplementarität zwischen Dienstleistungs- und Warenhandel. So enthalten elektronische Geräte eine Vielzahl von Dienstleistungen wie Software und Design, die den Wert und die Qualität des Produkts erheblich steigern können.

Die Bewältigung der aktuellen geopolitischen Herausforderungen verlangt eine breiter aufgestellte deutsche und europäische Wirtschafts- und Außenhandelspolitik. In Anbetracht der großen Bedeutung der EU ist die Vertiefung des EU-Binnenmarkts nach wie vor von hoher Priorität für die weitere Internationalisierung der deutschen Wirtschaft. Zudem verlangen das Vermeiden einseitiger Abhängigkeiten, die Stärkung der Souveränität und gleichzeitig der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands eine mutige Handelspolitik und mehr Pragmatismus bei den Verhandlungen von Handelsabkommen und strategischen Partnerschaften. Diese bieten eine einzigartige Chance, den Handel mit zusätzlichen Partnerländern zu fördern und Unternehmen bei der Diversifizierung ihrer Lieferketten zu unterstützen. Hierfür sollte die EU geeint auftreten, um sich als fairer und attraktiver Partner zu positionieren und gemeinsam für einen nachhaltigen Weg im Außenhandel einzutreten.

Literatur

Baur, A. und L. Flach (2022), „Deutsch-chinesische Handelsbeziehungen: Wie abhängig ist Deutschland vom Reich der Mitte?“, *ifo Schnelldienst* 75(4). 56-65.

Flach, L. (2021), „Für robuste Lieferketten und gegen Protektionismus“, *ifo Schnelldienst* 74(7), 37-39.

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.*

Flach, L., und Marina Steininger (2020), „Globalisierung nach Covid-19: Die Folgen der Pandemie für die deutsche Wirtschaft.“ *ifo Schnelldienst* 73(07), 17-23.

Flach, L., F. Teti, I. Gourevich, L. Scheckenhofer und L. Grandum (2022), „Wie abhängig ist Deutschland von Rohstoffimporten? Eine Analyse für die Produktion von Schlüsseltechnologien“, *Studie im Auftrag der IHK München und Oberbayern.*

Fuest, C., L. Flach, F. Dorn und L. Scheckenhofer (2022), „Geopolitische Herausforderungen und ihre Folgen für das deutsche Wirtschaftsmodell“, *Studie im Auftrag der vbw Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V.*

Weltbank (2022, March 07). *COVID-19 Business Pulse Survey Dashboard*. Washington D. C.: The World Bank Group. Abgerufen von The World Bank: <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2021/01/19/covid-19-business-pulse-survey-dashboard>.