



Wirtschaftspolitische Informationen

Krise der Globalisierung

Ursachen und Folgen für die deutsche Industrie

Die deutsche Industrie hat erhebliche, weltweite Wertschöpfungsverflechtungen aufgebaut. Das sorgt für eine hohe Abhängigkeit von importierten Vorleistungen und ausländischer Endnachfrage. Geopolitische Spannungen und die Reorganisation der Lieferketten verursachen Effizienzverluste und mindern den Wohlstand. Gestiegene Energiekosten, die notwendige ökologische Transformation und die hohe Wettbewerbsfähigkeit der USA und China in digitalen Technologien sind zusätzliche Herausforderungen.

Die USA haben sich von einer ungezügelter Liberalisierung verabschiedet und stellen ihre nationalen Interessen in den Mittelpunkt. Mit dem ‚Inflation Reduction Act‘ (IRA) und anderen Programmen versuchen sie die inländische Industrie zu stärken und den Konflikt mit China um die globale Technologieführerschaft zu gewinnen. China arbeitet schon lange gezielt und durchaus erfolgreich an der technologischen und industriellen Entwicklung.

Deutschland und Europa müssen politisch dagegen halten, um die eigene Wettbewerbsfähigkeit und die industrielle Basis zu erhalten. Sonst könnte eine De-Industrialisierung in Gang gesetzt werden, verbunden mit heftigen sozialen Verwerfungen. Die Verteilungskämpfe, die durch die Globalisierung befördert wurden, verschärfen sich in der Krise der Globalisierung.



Foto: iStock / robertsrob

Kurz & bündig

Deutschland international

Die Globalisierung ist in der Krise. Finanzkrise, Pandemie und Krieg lassen den Anteil der Ex- und Importe an der weltweiten Wirtschaftsleistung stagnieren.

Das fordert die deutsche Ökonomie heraus: Sie ist in hohem Maße von importierten Vorleistungen und ausländischer Endnachfrage abhängig. Gleichzeitig investieren deutsche Unternehmen im Ausland. 2021 betrug der Bestand an Direktinvestitionen im Ausland 1,4 Billionen Euro.

Der Wettlauf um ökonomische und technologische Führerschaft

Mit der Idee eines „New Green Deal“ hat die USA mehrere große Programme zur Erneuerung der Infrastruktur und Subventionierung der Industrie aufgelegt. Damit sollen industriepolitische, ökologische und soziale Ziele erreicht werden.

China arbeitet schon seit Jahren systematisch an seinem wirtschaftlichen Aufstieg. Bis 2049 will es die weltweit führende Industrienation werden.

Die europäische Antwort

Europa begegnet der Herausforderung ebenfalls mit umfangreichen Förderprogrammen. Ein Problem sind langwierige Entscheidungsstrukturen. Es drohen wachsende geopolitische Spannungen und ein Subventionswettlauf.

Autor/in:

Wilfried Kurtzke / Beate Scheidt

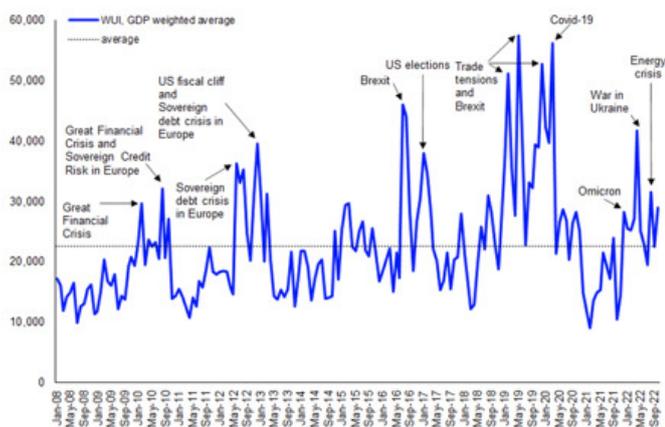


1. Globalökonomie im Krisenmodus

- Das Wachstum der Globalökonomie hat sich nach einer Reihe kurz aufeinanderfolgender Krisen verlangsamt. Zudem stagniert der Handelsanteil an der globalen Wirtschaftsleistung seit einigen Jahren.
- Das Wohlstandsversprechen der Globalisierung wird zunehmend bezweifelt, weil die Verteilung des Wohlstands immer ungleicher wird. Die Krise der Globalisierung ist zugleich eine Krise des ‚Laissez-faire‘.
- Die Spezialisierung und der Handel von Waren, Dienstleistungen und Kapital funktioniert in Friedenszeiten. Spezialisierung führt allerdings zu Abhängigkeiten und macht erpressbar.
- Der Offenheitsgrad vieler Länder folgt im Großen und Ganzen dem globalen Trend: Er stagniert auf hohem Niveau. Anders verhält es sich in China: Dort ist der Handelsanteil am Bruttoinlandsprodukt seit einigen Jahren rückläufig und Ergebnis einer rasanten Industrialisierung, einer nur sehr zögerlichen Marktöffnung und der Importsubstitutionsstrategie.

Die Finanzkrise im Jahr 2009, die Euro-Krise 2012, die Brexit-Entscheidung 2016, der eskalierende Handelskonflikt zwischen den USA und China sowie der Europäischen Union seit 2017, der Ausbruch der Covid-Pandemie Anfang 2020 und schließlich der Angriffskrieg Russlands gegenüber der Ukraine mit den darauf folgenden Sanktionen haben zu einem massiven Anstieg der Unsicherheit in der Weltwirtschaft beigetragen. Der für alle spürbare Klimawandel, der die Notwendigkeit der Transformation von Energieerzeugung, Güterproduktion und Verbrauch immer deutlicher macht, schürt existenzielle Zukunftsängste. **Die Schockwellen kommen in immer kürzeren Abständen. Krise folgt nicht auf Krise. Sie überlagern sich und schwelen weiter.**

Weltunsicherheitsindex



Quelle: Ahir et. al. (2022)

Der internationale Handel und das Wachstum haben sich verlangsamt. Eine trotz verstärkter Regulierung immer noch fragile globale Finanzarchitektur, unterbrochene Lieferketten und Sanktio-

nen als Mittel geostrategischer Politik sowie klima- und energiepolitische Handlungszwänge lassen am Wohlstandsversprechen offener Märkte zweifeln. Hinzu kommt eine zunehmende ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen. Vor allem viele alt-industrielle Regionen, wie etwa der ‚Rust Belt‘ in den USA, wurden abgehängt. Die Globalisierung ist in die Krise geraten.

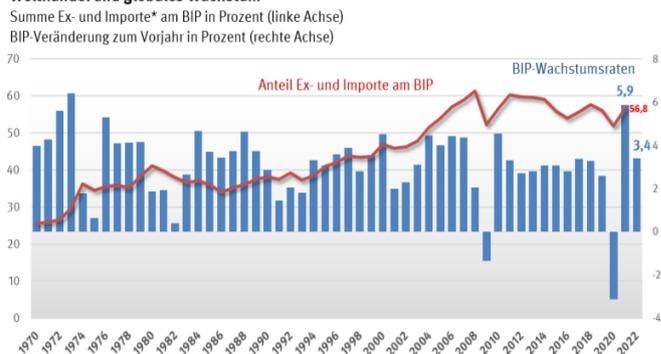
Wachstum und Marktöffnung verlangsamen sich

Sind die Sorgen über Wohlstandsverluste begründet? Die Wachstumsraten des globalen BIP — ein gängiger Maßstab für monetäre Wohlstandsgewinne — sind in den letzten 15 Jahren weltweit zwar gesunken. Dennoch ist das preisbereinigte monetäre Wohlstandsniveau — auch pro Kopf insbesondere in den Industrieländern und asiatischen Schwellenländern — weiter gewachsen. So lassen sich die Ängste nicht begründen. Sie beruhen eher auf dem derzeitigen multiplen Krisengeschehen, geopolitischen Spannungen und ungleicher Verteilung.

Die Finanzkrise im Jahr 2009 führte zwar zu einem Verlust an Wirtschaftsleistung um 1,3 Prozent. Die Weltwirtschaft erholte sich jedoch im Anschluss. Die jährlichen Wachstumsraten erreichten Werte zwischen zwei und drei Prozent. Mit der Corona-Pandemie im Jahr 2020 war ein BIP-Verlust von 3,1 Prozent verbunden, der den Einbruch des Jahres 2008 übertraf. Mit der raschen Erholung im Jahr 2021 (plus 5,9 Prozent) scheinen sich die jährlichen Zuwächse wieder zu normalisieren. Nach den plus 3,4 Prozent Wirtschaftsleistung im Jahr 2022 erwartet der Internationale Währungsfonds für das Jahr 2023 ein weiteres Plus um 2,9 Prozent. Das Wachstum wird damit unter dem Jahresmittel der Jahre 2000 bis 2019 von 3,8 Prozent liegen.

Die Finanzkrise hat eine tiefe Kerbe nicht nur in die Dynamik der Finanz- sondern auch der globalen Handelsbeziehungen geschlagen. Der Offenheitsgrad der Globalökonomie (Anteil der Summe der Ex- und Importe am BIP) stagniert seit dieser Zeit bestenfalls. Die Stagnationsphase des globalen Handels verläuft synchron zu einer Phase schwächerer Wachstumsraten der Weltwirtschaft.

Welthandel und globales Wachstum



*Waren und Dienstleistungen

Quelle: Weltbank und Internationaler Währungsfond, eigene Berechnungen

Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Die für das Jahr 2023 erwartete geringe Wachstumsrate der Globalökonomie in Höhe von 2,8 Prozent ist teilweise der



Zinswende der Zentralbanken geschuldet, die mit höheren Zinssätzen den anhaltend hohen Inflationsraten begegnen. Auch Russlands Krieg gegen die Ukraine und die damit verbundenen Sanktionen belasten weiterhin das Wachstum. Die leicht sinkenden, aber dennoch vergleichsweise hohen, globalen Inflationsraten (2022: 8,7 Prozent, 2023: 7,0 Prozent, 2024: 4,8 Prozent, 2017–19: 3,5 Prozent, IMF 2023a) mindern die Realeinkommen und die Kaufkraft der privaten Haushalte und in Folge den Konsum.

Die Bemühungen der Zentralbanken, die Inflationsraten zu reduzieren und die damit verbundenen höheren Zinssätze, werden hoch verschuldeten Staaten Probleme bereiten und auch private Investitionen deutlich einbremsen. Die Finanzmärkte müssen stabilisiert und die durch höhere Nahrungsmittel- und Energiepreise besonders belasteten Haushalte mit Mitteln der Fiskalpolitik gezielt unterstützt werden, um den Erholungsprozess von der Covid-Krise nicht zu gefährden.

Die Risiken und die Unsicherheiten bleiben hoch. In China dürfte sich die Situation durch das Ende der straffen Zero-Covid-Politik verbessern. So hat sich das Geschäftsklima dort zuletzt auch erheblich aufgehellt.

Krise der Globalisierung ist Krise des ‚Laissez-faire‘

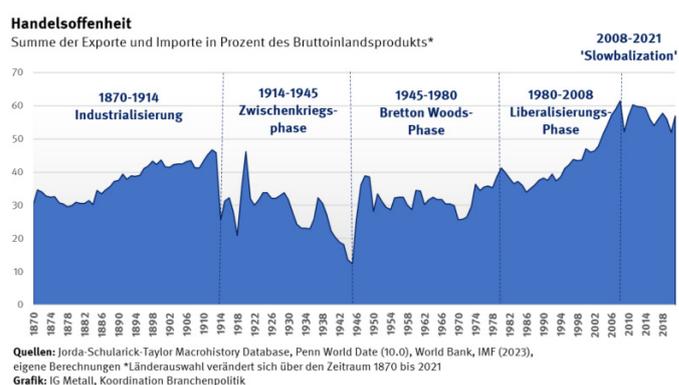
Der Trend geringerer Wachstumsraten und stagnierender Globalisierung ist Folge der Krisen der letzten Jahre sowie der zunehmenden Widerstände gegen eine voranschreitende Öffnung der Märkte. **Seit vielen Jahrzehnten war die Grundhaltung neo-liberaler Ökonomen das herrschende Paradigma.** Dazu gehörte auch die auf **Adam Smith** und **David Ricardo** zurückgehende Überzeugung, dass der Handel und die Spezialisierung der Länder auf die Waren, die sie wegen einer besseren Verfügbarkeit von Produktionsfaktoren zu (vergleichsweise) geringeren Kosten herzustellen vermögen, den Wohlstand mehren.

Lange Zeit schien sich diese These gut belegen zu lassen. Und tatsächlich lässt sich nicht bestreiten, dass sich das Wohlstandsniveau eines Großteils der Weltbevölkerung insbesondere in den Industrie- und in den Schwellenländern sehr dynamisch entwickelte. **Was hier ausgeblendet wird, sind zum einen Fragen der Gerechtigkeit, also wie der Wohlstand verteilt wird:** Effizienzgewinne können zwar helfen, blanke Armut zu überwinden, allerdings entscheiden politische Machtverhältnisse, Entlohnungssysteme sowie die Preisbildung auf den Güter- und Faktormärkten darüber, wer welchen Anteil bekommt. **Zum anderen funktioniert der ungehinderte, wohlstandsmehrende Austausch von Waren, Dienstleistungen und Kapital nur, wenn die Länder friedlich koexistieren.** Denn Spezialisierung führt zu Abhängigkeiten und macht erpressbar. — Eine Wahrheit, die mit Ausbruch der Corona-Pandemie und der Handelsbeschränkung bei medizinischen Produkten und schließlich mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und den darauffolgenden Sanktionen schmerzlich ans Licht gezerrt wur-

de. Dabei sind diese jüngsten Erfahrungen nicht neu. Seit Handel betrieben wird, prägen geo-strategisch motivierte Entscheidungen dessen Dynamik. Die Beschränkungen des internationalen Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs nehmen in jüngster Zeit allerdings wieder deutlich zu.

Die Globalisierung entwickelte sich nicht gleichmäßig, sondern in verschiedenen Phasen. Sowohl Irwin (2022) als auch der Internationale Währungsfonds (2023a) unterscheiden fünf Epochen. Zu den Treibern der Globalisierung, gemessen am Anteil der Ex- und Importe von Waren und Dienstleistungen an der Weltwirtschaftsleistung, gehörten in der frühen Phase der Industrialisierung (1870 bis 1914) Effizienzgewinne aufgrund sinkender Transportkosten. Zwischen 1914 und 1945 bremsen zwei Weltkriege und Protektionismus den Handel. Die Autoren bezeichnen diese Phase als ‚Zwischenkriegsphase‘, sie beinhaltet jedoch auch den Ersten und den Zweiten Weltkrieg. In der Bretton-Woods-Ära (1945–1980) begünstigte die Schaffung internationaler Institutionen wie des IWF, der Weltbank und des GATT die Wiederbelebung des Güteraustauschs, gefolgt von der Liberalisierungsphase (1980–2008), die durch die Beseitigung von Handelsbarrieren gegenüber großen Schwellenländern wie China sowie die Integration der früheren Sowjetunion in die Globalökonomie geprägt war. Seit der Finanzkrise 2008 haben sich die grenzüberschreitenden Handels- und Finanzbeziehungen deutlich verlangsamt (zu der Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg sei auf die Wirtschaftspolitische Information Nr. 2 | 2018 verwiesen).

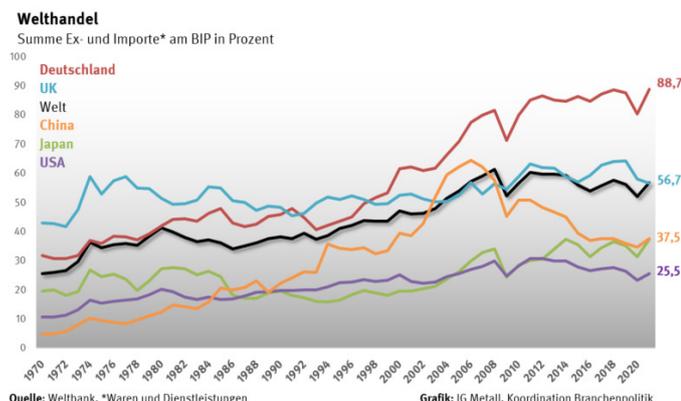
Tatsächlich stagniert der Anteil der Ex- und Importe an der globalen Wirtschaftsleistung seit etwa zwölf Jahren. Der Internationale Währungsfonds bezeichnet diese Epoche als ‚Slowbalization‘ (‚Verlangsamung der Globalisierung‘, IMF 2023b).



Dabei ist die Verlangsamung in den Ländern unterschiedlich ausgeprägt. Während sich der Handelsanteil am BIP in Deutschland, im Vereinigten Königreich, in Japan und in den USA seit der Finanzkrise in der Seitwärtsbewegung befindet, sinkt der Anteil in China. In dieser Trendumkehr zeigt sich die erfolgreiche Umsetzung der seit Jahren verfolgten nur sehr zögerlichen Marktöffnung und Importsubstitutionsstrategie Chinas. Die rasante Industrialisierung des Landes und das steigende Pro-Kopf-Einkommen ermöglichen es, dass Produkte, die



vorher importiert wurden, nun vermehrt im Land selbst hergestellt und auch dort konsumiert und investiert werden.



So ist die Importquote bereits seit 2005 gesunken, die Exportquote sinkt seit 2008, auch bedingt durch das schwächere Wachstum in den Zielländern. Die chinesische Wirtschaftsleistung hat sich seit 2008 beinahe vervierfacht (plus 286 Prozent), und das Pro-Kopf-Einkommen (in Kaufkraftparitäten) ist seit der Finanzkrise (2008 bis 2021) um 150 Prozent gestiegen.

2. Internationale Spezialisierung und Wertschöpfungsverflechtung Deutschlands

- Die deutsche Wirtschaft zeichnet sich durch einen hohen Offenheitsgrad aus. Exporte und Importe machen zusammen etwa 90 Prozent der Wirtschaftsleistung aus. Deutschland erzielt traditionell einen Handelsbilanzüberschuss.
- Unter den Top 15 Warenausfuhren befinden sich Waren von Branchen, die sehr forschungs- und entwicklungsintensiv sind; darunter die Hauptbranchen der M+E-Industrie.
- Die deutsche Wertschöpfung ist in einem hohen Maß von der ausländischen Nachfrage nach Endprodukten abhängig, und der Export enthält einen wachsenden Anteil ausländischer Wertschöpfung.
- Zweidrittel des deutschen Exportwertes verbleiben in Europa, aber die USA sind mit Abstand das wichtigste Bestimmungsland. China ist bezogen auf die Summe der Exporte und Importe der wichtigste Handelspartner.
- Auch der größte Anteil der Direktinvestitionen Deutschlands fließt zu 34 Prozent in die EU. Aber die USA sind das Top-Zielland der deutschen Direktinvestitionen.
- Ein knappes Viertel ausländischer Direktinvestitionen in Deutschland geht an das Verarbeitende Gewerbe (23,8 Prozent) und hier vor allem in die Pharmazeutische Industrie. Bei den deutschen Direktinvestitionen im Ausland beträgt der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes sogar ein gutes Drittel (34,4 Prozent). Die Liste der Top 10 Branchen wird von der Automobilindustrie angeführt.

Die deutsche Wirtschaft zeichnet sich im internationalen Vergleich durch einen sehr hohen Grad an Offenheit aus. **Exporte und Importe** von Waren und Dienstleistungen entsprachen im Jahr 2021 einem **Anteil von etwa 90 Prozent** der gesamten Wirtschaftsleistung. Japan, das eine sehr ähnliche Wirtschaftsstruktur wie Deutschland hat, mit einem Wertschöpfungsanteil des Verarbeitenden Gewerbes an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung von etwa 20 Prozent, kommt nur auf einen ‚Offenheitsgrad‘ von 37 Prozent. **Störungen in den Lieferketten, Preiserhöhungen bei den Vorprodukten und Absatzkrisen in den Zielmärkten wirken sich spürbar auf die deutsche Wirtschaft aus.** So problematisch die hohen Ex- und Importquoten Deutschlands sind (Exportquote 38 Prozent, Importquote 30 Prozent), die Handelsverflechtungen Deutschlands trugen und tragen maßgeblich zum Wohlstand des Landes bei. Der traditionelle Handelsbilanzüberschuss Deutschlands deutet zudem auf eine hohe Wettbewerbsfähigkeit hin, die angesichts der relativ hohen Arbeitskosten je Stunde, nämlich Platz vier im europäischen Vergleich im Verarbeitenden Gewerbe (Herzog-Stein et al. 2022, S. 10), vor allem auf nicht-preisliche Aspekte zurückgeführt werden kann.

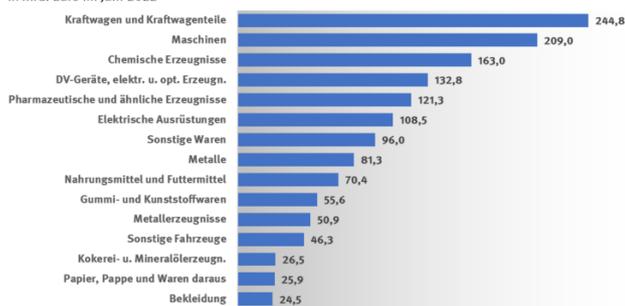
Wettbewerbsvorteile bei Waren der M+E-Industrie

In der **Warenstruktur des deutschen Außenhandels im Jahr 2022** zeigt sich, in welchen Bereichen Deutschland vermutlich besonders **hohe Wettbewerbsvorteile** hat. So führen die Liste der Waren mit den höchsten Ausfuhrwerten, Produkte aus den Branchen **Kraftwagen und Kraftwagenteile** (245 Mrd. Euro), **Maschinen** (209 Mrd.), **Chemie** (163 Mrd.) und **Pharma** (121 Mrd.), **Datenverarbeitungsgeräte, elektrische und optische Erzeugnisse** (133 Mrd.) sowie **elektrische Ausrüstungen** (108,5 Mrd.) an. Nach Berechnungen des sog. Revealed Comparative Advantage (RCA-Index) durch den Sachverständigenrat (SVR) hat Deutschland tatsächlich im Kraftfahrzeug- und im Maschinenbau einen hohen komparativen Vorteil (SVR 2022).

Auffallend ist, dass es sich überwiegend um Wirtschaftszweige des fortschrittlichen verarbeitenden Gewerbes handelt, was mit relativ hohen Investitionen in Forschung und Entwicklung einhergeht. Darüber hinaus bieten insbesondere Unternehmen des Maschinen- und Anlagenbaus maßgeschneiderte Lösungen an, die auch auf eine entsprechende weltweite Nachfrage treffen. Bei den Einfuhren dominieren auf den ersten 15 Plätzen ebenfalls Waren des High- und Middle-Tech-Segments. Darunter auch solche, deren Einfuhrwert höher ist als der Ausfuhrwert. Hier dürften die Herkunftsländer über einen relativen Wettbewerbsvorteil gegenüber Deutschland verfügen. Platz eins nehmen DV-Geräte, elektrische und optische Erzeugnisse mit 148,5 Mrd. Euro ein. Auf Platz vier rangierten im vergangenen Jahr bereits die Einfuhren von Erdöl und Erdgas mit einem Einfuhrwert von 130 Mrd. Euro, was vor allem die Abhängigkeit Deutschlands von Energierohstoffen deutlich macht.



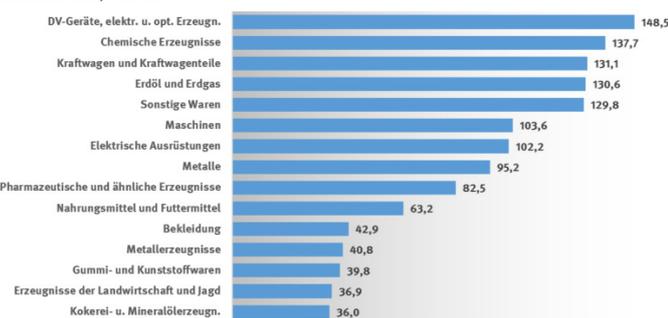
Top 15 der deutschen Warenausfuhren in Mrd. Euro im Jahr 2022



Quelle: Destatis

Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Top 15 der deutschen Wareneinfuhren in Mrd. Euro im Jahr 2022



Quelle: Destatis

Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

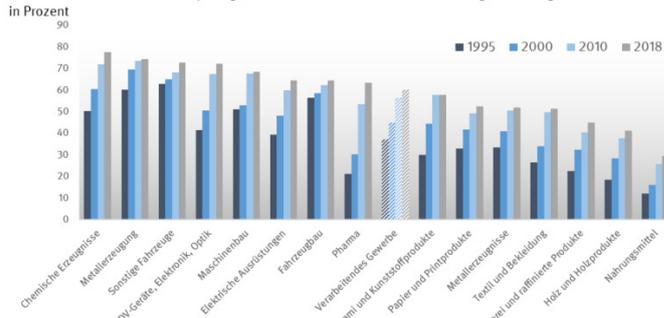
Hohe Abhängigkeit deutscher Industriewertschöpfung von ausländischer Endnachfrage und Wertschöpfung

Der Blick in die Außenhandelsstatistik gibt nur einen unvollständigen Eindruck von der Einbindung der deutschen Wirtschaft in die Globalökonomie; denn sie liefert keine Informationen darüber, wie hoch der **inländische bzw. ausländische Wertschöpfungsanteil an den deutschen Exporten und Importen** ist. Außerdem hängt die **deutsche Bruttowertschöpfung**, also der inländische Wert aller in Deutschland produzierten Produkte und damit auch die inländischen Einkommen, mittlerweile zum Großteil von **im Ausland nachgefragten Endprodukten** ab. Ganz besonders hoch ist dieser Anteil in der Chemischen Industrie (77,6), der Metallherzeugung (74,3), bei den Sonstigen Fahrzeugen (72,6), aber auch in der Digital- und Elektroindustrie (72,0 und 64,5), im Maschinenbau (68,3) und im Fahrzeugbau (64,3 Prozent). Im Verarbeitenden Gewerbe lag der Anteil im Jahr 2018 bei 60,1 Prozent, während er 1995 nur 45 Prozent betrug. Innerhalb von 23 Jahren ist die Exportabhängigkeit folglich deutlich gestiegen. Jedoch hat die Dynamik seit 2010 nachgelassen.

Ein zunehmender Anteil der ausgeführten deutschen Waren (und damit der darin enthaltenen Wertschöpfung) geht auf **ausländische Wertschöpfung in Form von Vorleistungen und Rohstoffen** zurück und führt dazu, dass ein immer geringerer Anteil des Exportwertes Deutschlands die inländischen Einkommen mehrt. Produktion und somit Wertschöpfung wurde folglich in das Ausland verlagert. So betrug der Anteil ausländischer

Wertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe im Jahr 1995 nur 17 Prozent und erreichte 2018 27,5 Prozent. Am kräftigsten stieg er bei den Kokerei- und Raffinerieprodukten von 28,9 auf 54,4 Prozent sowie in der Metallherzeugung von 25 auf 42,5 Prozent. Allerdings: Auch bei den ausländischen Wertschöpfungsanteilen an den Exporten hat sich seit 2010 kaum etwas verändert, vielmehr ist der Anteil sogar teilweise etwas gesunken. Dies könnte der ins Stocken geratenen Globalisierung geschuldet sein.

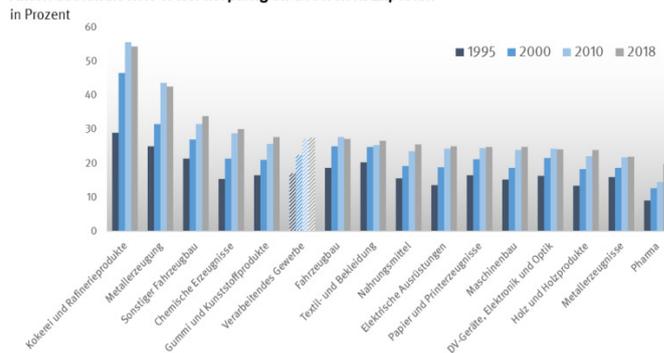
Anteil deutscher Wertschöpfung, der auf ausländische Endnachfrage zurückgeht



Quelle: OECD

Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Anteil ausländischer Wertschöpfung an deutschen Exporten



Quelle: OECD

Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Europäische Länder sind die wichtigsten Handelspartner Deutschlands bei Ex- und Importen

Deutschland bedient eine breite Palette an **Zielländern** mit seinen exportierten Waren. Aufgrund der räumlichen Nähe und der geringeren Transportkosten ist die historisch gewachsene **wirtschaftliche Verflechtung mit — und Abhängigkeit von — den europäischen Partnern** besonders intensiv. Etwa Zweidrittel des Exportwertes verbleiben in Europa (2022, EU: 54 Prozent, Nicht-EU: 14 Prozent). Das restliche Drittel geht mittlerweile mit 16 Prozentpunkten nach Asien und mit 13 Prozentpunkten nach Amerika. Die **USA sind mit Abstand das wichtigste Zielland außerhalb Europas** (Ausfuhrwert 2022: 156 Mrd. Euro), gefolgt von Frankreich (116 Mrd. Euro). Auch bei den **Herkunftsländern dominiert Europa mit knapp Zweidrittel des Einfuhrwerts** (64 Prozent). Das restliche Drittel kommt zu einem deutlich größeren Anteil, nämlich zu 24 Prozentpunkten, aus Asien und nur zu neun Prozentpunkten aus Amerika.



Wichtigstes außereuropäisches Herkunftsland ist **China**, das 2022 Waren im Wert von 191,1 Mrd. Euro nach Deutschland einfuhrte. China ist bezogen auf den Gesamtwert der Aus- und Einfuhren (297,0 Mrd. Euro im Jahr 2022; USA: 247,8 Mrd. Euro) das **wichtigste Handelspartnerland außerhalb Europas**. Der Handelswert reicht aber bei weitem nicht an den Gesamtwert des Handels heran, der Deutschland mit Europa (2,042 Bill. Euro im Jahr 2022) bzw. mit der Europäischen Union (1,599 Bill. Euro) verbindet.



Quelle: Statistisches Bundesamt, Exporte von Waren, Spezialhandel

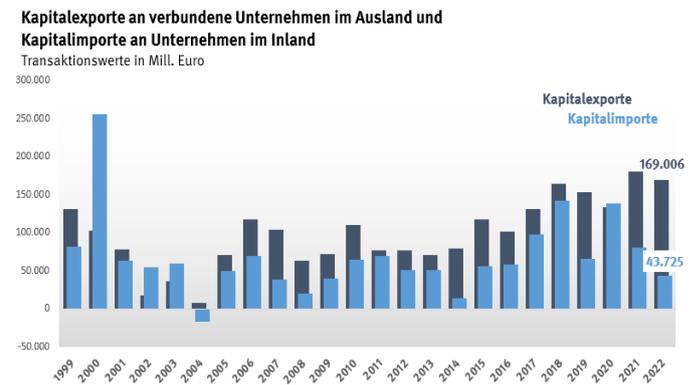
Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Intensive Direktinvestitionsbeziehungen Deutschlands in Europa und darüber hinaus mit den USA und China

Der Warenhandel und die Wertschöpfungsverflechtungen bilden nur einen Teil der internationalen Wirtschaftsbeziehungen ab. Hinzu kommen **grenzüberschreitende Investitionen**, die entweder der reinen Finanzanlage dienen (**Portfolioinvestitionen**) oder eine Beteiligung an Unternehmen, Zweigniederlassungen und Betriebsstätten (**Direktinvestitionen** in Form von Krediten und Beteiligungskapital) zum Ziel haben. Der Unterschied besteht darin, dass bei den Direktinvestitionen Einfluss und Kontrolle über das Unternehmen ausgeübt werden sollen. Davon wird ausgegangen, wenn dem Investor unmittelbar mindestens 10 Prozent oder mittelbar und unmittelbar zusammen mehr als 50 Prozent der Kapitalanteile oder Stimmrechte zugerechnet werden können (Bundesbank, 2023a, S. 125). Grundsätzlich können bei den Direktinvestitionen Greenfield- und Brownfield-Investments unterschieden werden. Greenfield-Investments betreffen den kompletten Neuaufbau eines Standorts, während mit Brownfield-Investments Investitionen in bestehende Einheiten bezeichnet werden.

Die Entwicklung der deutschen Direktinvestitionsbestände und -transaktionen als Teil aller grenzüberschreitenden Forderungen und Verbindlichkeiten spiegelt den Trend der deutschen Leistungsbilanz wider. Deutschland realisiert traditionell Leistungsbilanzüberschüsse, d.h. **Jahr für Jahr werden — per Saldo — mehr Forderungen gegenüber dem Ausland erworben als Verbindlichkeiten eingegangen**. So übertreffen auch die Kapitalexporte (Forderungen) an Unternehmen im Ausland die Kapitalimporte (Verbindlichkeiten) von Unternehmen im Inland.

Im Zeitraum 2002 bis 2018 stiegen die Kapitalexporte insgesamt kräftig an, um anschließend leicht zurückzugehen und sich im Jahr 2021 und 2022 auf höherem Niveau zu stabilisieren. **Im Jahr 2022 wurde ein Rekordüberschuss (125,5 Mrd. Euro) eingefahren**, der sich aus leicht gesunkenen Kapitalexporten und einem kräftigeren Rückgang der -importe ergab. Als Teil der Direktinvestitionen fielen auch die Beteiligungen an ausländischen Unternehmen, waren aber angesichts des risikanten Umfelds im Jahr 2022 relativ stabil.



Quelle: Deutsche Bundesbank

Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Deutsche Unternehmen engagieren sich vor allem bei Unternehmen im unmittelbaren europäischen Umfeld. So betrug der Bestand an Direktinvestitionen Ende 2021, der auf Unternehmen in der Europäischen Union entfiel, etwa ein gutes Drittel (488,7 Mrd. Euro; 34,3 Prozent) des Gesamtbestands von 1,4 Bill. Euro (Europa insgesamt: 697,2 Mrd.; 49,0 Prozent). **Unter den Top 10 Zielländern führt jedoch die USA mit knapp 409 Mrd. Euro und befindet sich mit einem Anteil von 29 Prozent nahezu auf Augenhöhe mit den Engagements in der gesamten EU.** Auf Platz zwei in der Liste der Einzelländer folgt — mit deutlichem Abstand — Luxemburg (108,6 Mrd. Euro, nur etwa ein Viertel des Betrags, der in den USA investiert ist). Knapp dahinter liegt China (ohne Hongkong) mit einem Direktinvestitionsbestand von etwa 102,7 Mrd. Euro (Anteil: 7 Prozent) und in etwa auf selber Höhe — auf Platz vier — das Vereinigte Königreich mit 102,2 Mrd. Euro.

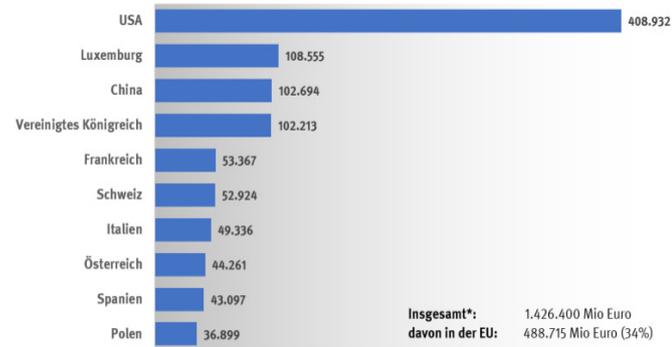
Auch bei den Herkunftsländern der Direktinvestitionen im Inland dominiert Europa. Das Ende 2021 im Vergleich zu den ausländischen Direktinvestitionen wesentlich kleinere Volumen von 615,3 Mrd. Euro kam zu knapp Zweidrittel (380,4 Mrd. Euro; 62 Prozent) aus Mitgliedsländern der EU und zu 78,2 Prozent aus Europa insgesamt. Luxemburg (127,6 Mrd. Euro; 20,7 Prozent) und die Niederlande (108,3 Mrd. Euro; 17,6 Prozent) besetzten die Plätze eins und zwei, gefolgt von den **Vereinigten Staaten** (66,9 Mrd. Euro; 10,9 Prozent). **Weit abgeschlagen sind die Direktinvestitionsbestände in Deutschland, die auf Investoren mit Sitz in China zurückgeführt werden können.** Ende 2021 summierten sich die Engagements auf 4,6 Mrd. Euro und damit auf nur 0,8 Prozent aller Direktinvestitionen in Deutschland. **Das Engagement chinesischer Investoren in Deutschland ist damit signifikant kleiner als das Inte-**



resse deutscher Investoren in China. Letzteres übertraf mit einem Bestand von 102,7 Mrd. Euro Ende 2021 um das 22-Fache die chinesischen Direktinvestitionen in Deutschland.

Unmittelbare und mittelbare inländische Direktinvestitionen im Ausland, Top 10

Bestand zum Jahresende 2021, in Mio. Euro



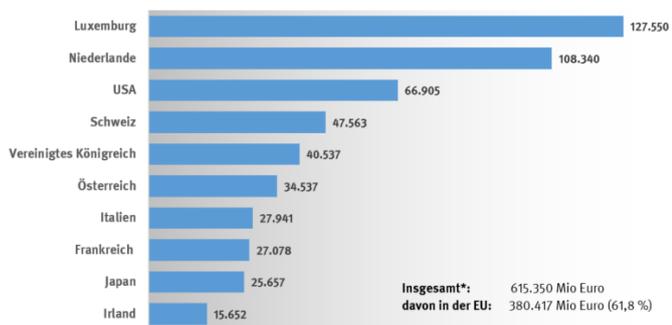
*konsolidiert: ohne unmittelbare Direktinvestitionen in abhängige Holdinggesellschaften

Quelle: Deutsche Bundesbank

Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Unmittelbare und mittelbare ausländische Direktinvestitionen im Inland, Top 10

Bestand zum Jahresende 2021, in Mio. Euro



*konsolidiert: ohne unmittelbare Direktinvestitionen in abhängige Holdinggesellschaften

Quelle: Deutsche Bundesbank

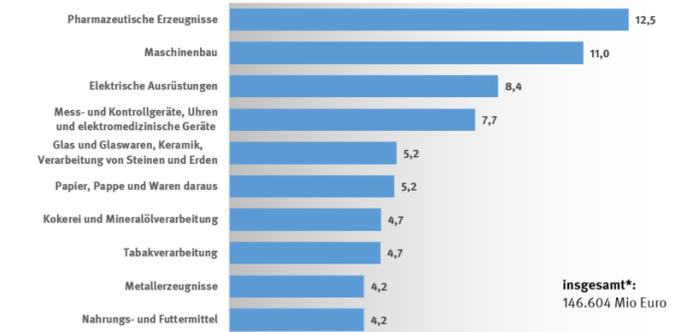
Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Ein knappes Viertel (23,8 Prozent) aller ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland entfiel auf das **Verarbeitende Gewerbe** (145,6 Mrd. Euro von insgesamt 615,3 Mrd. Euro). Etwas mehr, nämlich ein Drittel der ausländischen Direktinvestitionen (33,7 Prozent) konzentrierte sich auf die Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen. Bei den Investitionen in das Verarbeitende Gewerbe waren es Ende 2021 vor allem die Pharmaindustrie, der Maschinenbau, die Herstellung von elektrischen Ausrüstungen und die Herstellung von Mess- und Kontrollgeräten, die einen Großteil des Bestands auf sich vereinigten.

Umgekehrt verhält es sich bei den Auslandsengagements. **Der weitaus größere Bestand von 1,4 Bill. Euro Direktinvestitionen im Ausland entfiel Ende 2021 zu einem guten Drittel auf das Verarbeitende Gewerbe** (490 Mrd. Euro; 34,4 Prozent), gefolgt vom Finanzsektor (24,5 Prozent) und vom Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen (16,5 Prozent) sowie weiteren Dienstleistungssektoren. Ein Blick auf das Verarbeitende Gewerbe zeigt, dass die Direktinvestitionen in Branchen gehen, die gleichzeitig die exportstärksten deutschen Branchen sind. **Auf den ersten drei Plätzen liegen die Topsisel-**

ler Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen, die Herstellung von chemischen Erzeugnissen und der Maschinenbau, mit dem kleinen Unterschied, dass die Chemische Industrie bei den Direktinvestitionen auf Platz zwei und bei den Ausfuhren auf Platz drei hinter dem Maschinenbau liegt. Hierbei handelt es sich um ausländische Tochterfirmen, die für den jeweiligen Markt produzieren, aber auch Unternehmen der selben Branche, die Zulieferteile oder Endprodukte, etwa bestimmte Modelltypen in der Automobilindustrie, nach Deutschland exportieren.

Unmittelbare und mittelbare ausländische Direktinvestitionen im Inland, Top 10 im Verarbeitenden Gewerbe, Bestand zum Jahresende 2021, in Mio. Euro

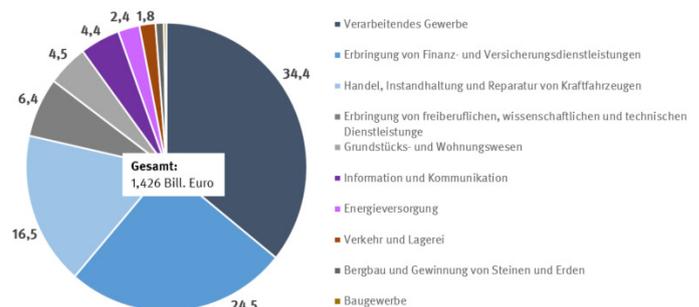


*konsolidiert: ohne unmittelbare Direktinvestitionen in abhängige Holdinggesellschaften

Quelle: Deutsche Bundesbank

Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Unmittelbare und mittelbare inländische Direktinvestitionen im Ausland (konsolidiert*) Bestand zum Jahresende 2021, Anteile in Prozent



*mittelbare Kapitalbeziehungen aus Beteiligungen von Inländern an Unternehmen im Ausland über abhängige Holdinggesellschaften mit Sitz im Ausland

Quelle: Deutsche Bundesbank

Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

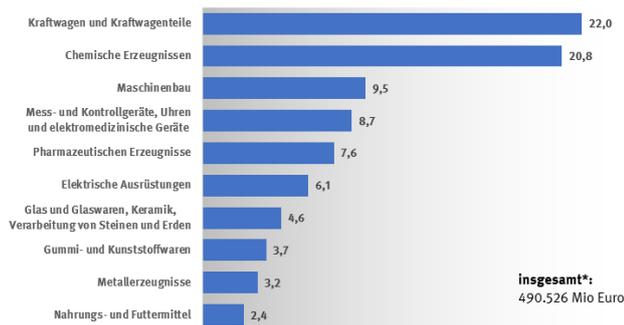
Der Automobilbereich dominiert folglich sowohl die Warenausfuhren als auch die Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland, zumal zu den Direktinvestitionen in den ausländischen Automobilsektor (107,8 Mrd. Euro; 7,6 Prozent aller Direktinvestitionen) Investitionen in den Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen (235,6 Mrd. Euro) hinzu kommen, die 16,5 Prozent aller Direktinvestitionen ausmachen. Insgesamt summieren sich die Direktinvestitionen mit einem Bezug zur Automobilindustrie demnach beinahe auf ein Viertel (24,1 Prozent) des gesamten Direktinvestitionsbestands Ende 2021.

Nach einer ersten Einschätzung der weltweiten Direktinvestitionsströme im Jahr 2022 durch die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) scheint im Gesamtjahr die Zahl der angekündigten Projekte zur Neuansiedlung von Unternehmen trotz der zunehmen-



den Unsicherheiten um sechs Prozent höher als im Vorjahr zu sein (Bundesbank 2023b). Für Deutschland zeigt die Zahlungsbilanz 2022, dass zwar die Direktinvestitionen im Ausland etwas zurückgegangen sind. Durch die noch etwas stärker gesunkenen Direktinvestitionen im Inland stieg der Nettokapital-export mit 125,5 Mrd. Euro auf einen Höchstwert. Weiterhin wurde am meisten in Europa investiert (70 Prozent der Direktinvestitionen, 60 Prozent im Euroraum). Darüber hinaus flossen Direktinvestitionen in nennenswertem Umfang in die bisherigen wichtigsten außereuropäischen Handelspartner USA (19 Mrd. Euro) und China (11,5 Mrd. Euro).

Unmittelbare und mittelbare inländische Direktinvestitionen im Ausland, Top 10 im Verarbeitenden Gewerbe, Bestand zum Jahresende 2021, in Mio. Euro



*konsolidiert: ohne unmittelbare Direktinvestitionen in abhängige Holdinggesellschaften
Quelle: Deutsche Bundesbank
Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

3.USA: Mit Industriepolitik Technologieführerschaft und geopolitische Führungsrolle verteidigen

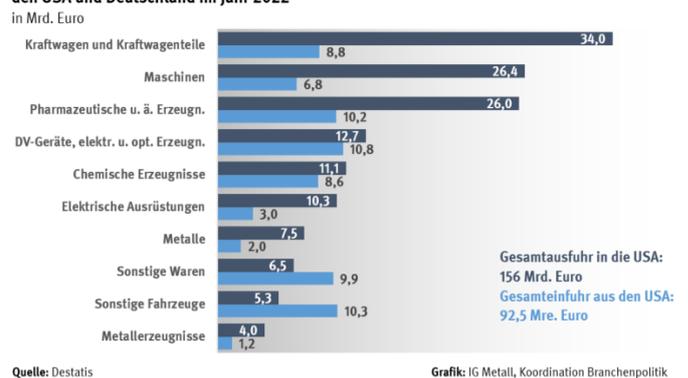
- Deutschland führt vor allem Waren der Metall- und Elektroindustrie in die USA aus. Ein hoher Anteil der deutschen Wertschöpfung kann auf US-amerikanische Endnachfrage zurückgeführt werden. Auch ein Großteil der Wertschöpfung deutscher Exporte geht auf Vorleistungen aus den USA zurück.
- Die Wertschöpfungsanteile Chinas reichen sowohl bei der Endnachfrage und als auch bei den Vorleistungen nicht an die USA heran.
- Ähnlich verhält es sich bei den bilateralen Direktinvestitionsbeziehungen: Der Bestand an deutschen Direktinvestitionen in den USA ist beinahe vier Mal so hoch wie in China und auch die US-Direktinvestitionen in Deutschland (2021: 66,9 Mrd. Euro) übersteigen um ein Vielfaches das chinesische Engagement (2021: 4,6 Mrd. Euro, siehe Abschnitt 4, S. 13ff).
- Allerdings ist die Bedeutung Chinas als Handelspartner nicht zu unterschätzen, da Deutschland insbesondere auf den Bezug kritischer Vorprodukte aus China angewiesen ist und damit eine hohe Abhängigkeit besteht (siehe hierzu Abschnitt 4, S. 13ff).

USA sind wichtigstes Zielland für deutsche Exporte der M+E-Industrie

Die intensiven Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und Deutschland sind eine wichtige Quelle für den deutschen Wohlstand. Stabile Beziehungen mit dem wichtigsten Zielland deutscher Ausfuhren außerhalb Europas haben einen hohen Stellenwert für die Sicherung von Einkommen und Beschäftigung. Mit 156 Mrd. Euro führten die USA die Liste der zehn wichtigsten Ausfuhrländer an. Im bilateralen Handel erzielt Deutschland seit Jahren einen Überschuss. Der Ausfuhrwert übersteigt den Wert der eingeführten Waren.

Unter den zehn Top-Exportwaren befinden sich neben pharmazeutischen und chemischen Erzeugnissen ausschließlich Produkte der Metall- und Elektroindustrie. Kraftwagen und Kraftwagenteile (34,0 Mrd. Euro im Jahr 2022) führen die Liste an, gefolgt von Maschinen (26,4 Mrd. Euro). Der Exportüberschuss ist bei Waren der Automobilindustrie mit 25,2 Mrd. Euro am höchsten. Handelsdefizite werden nur bei den Sonstigen Fahrzeugen (Luft- und Raumfahrt, Schienenfahrzeuge und Schiffe) sowie bei den sonstigen Waren eingefahren.

Ausfuhr- und Einfuhrwerte der Top 10 Exportwaren im Handel zwischen den USA und Deutschland im Jahr 2022



Quelle: Destatis
Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

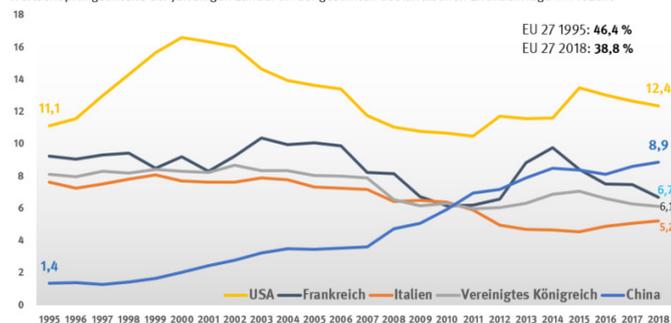
Zwar geht ein Großteil der deutschen Wertschöpfung auf die EU-Endnachfrage nach deutschen Produkten zurück (EU 27), die Bedeutung der EU als Zielregion deutscher Waren ist jedoch in den letzten 23 Jahren spürbar gesunken. 1995 betrug der Anteil deutscher Wertschöpfung, die durch die Endnachfrage aus Mitgliedsstaaten der EU entstand, 46,4 Prozent (EU 27). Im Jahr 2018 entfielen noch knapp 40 Prozent der Wertschöpfung auf die Endnachfrage der Europäischen Union (38,8 Prozent, EU 27). Die US-amerikanische Endnachfrage nach deutschen Waren sicherte im Jahr 2018 immerhin etwa zwölf Prozent der Deutschen Wertschöpfung und übertraf damit den Anteil, der auf unseren wichtigsten außereuropäischen Handelspartner China entfiel (8,9 Prozent).

Dabei hat sich an der Bedeutung der USA — abgesehen von ihrem zwischenzeitlichen Höchststand im Jahr 2000 von 16,6 Prozent — für die Entstehung von Einkommen in Deutschland in den letzten 23 Jahren kaum etwas verändert. Allerdings stieg



der Anteil Chinas ausgehend von einem niedrigen Niveau in Höhe von 1,4 Prozent im Jahr 1995 kontinuierlich auf beinahe neun Prozent im Jahr 2018.

Deutsche Wertschöpfung, die auf ausländische Endnachfrage zurückgeführt werden kann

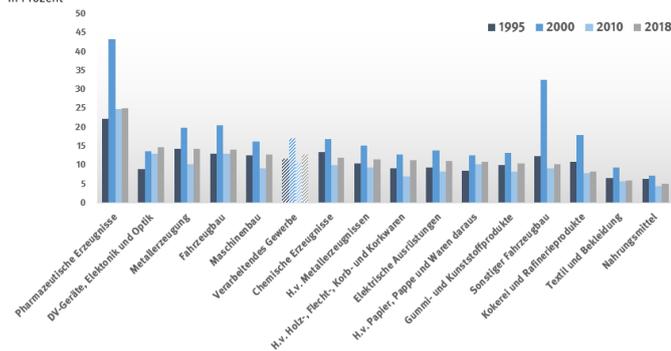


Quelle: OECD, TIVA Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Unter den Branchen, deren Wertschöpfung am meisten von der US-amerikanischen Endnachfrage profitieren, befinden sich die Top-Branchen der in die USA ausgeführten Waren.

Allerdings fällt hier die Automobilindustrie etwas zurück auf Rang vier. Die ersten Plätze werden von den pharmazeutischen Erzeugnissen, der Herstellung von DV-Geräten, Elektronik und Optik sowie von der Metallerzeugung besetzt. Abgesehen von der pharmazeutischen Industrie, deren Wertschöpfung sich zu etwa 25 Prozent auf Endnachfrage aus der USA zurückführen lässt, unterscheiden sich die Anteile der nachfolgenden Branchen kaum und liegen um bzw. bei etwas mehr als zehn Prozent. Auffällig ist, insbesondere im Unterschied zu vielen anderen Branchen, dass der Anteil der US-amerikanischen Endnachfrage an der Wertschöpfung der Elektronik-Branche (Herstellung von DV-Geräten, Elektronik und Optik), seit 1995 spürbar gestiegen ist.

Wertschöpfungsanteil US-amerikanischer Endnachfrage an der gesamten ausländischen Endnachfrage

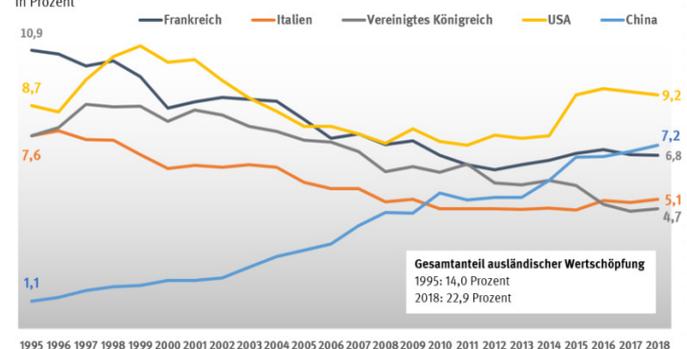


Quelle: OECD, TIVA Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Auch die Wertschöpfungsanteile an den deutschen Waren- und Dienstleistungsexporten (Vor- und Endprodukte), die auf die USA entfallen, sind in den letzten 23 Jahren nahezu gleich geblieben. Auf die USA entfielen im Jahr 2018 9,2 Prozent der gesamten ausländischen Wertschöpfungsanteile an den deutschen Bruttoexporten. Im selben Zeitraum stieg der

Wertschöpfungsbeitrag Chinas, blieb aber hinter dem Anteil der USA zurück. Während 1995 nur 1,1 Prozent der gesamten ausländischen Wertschöpfungsanteile am deutschen Ausfuhrwert aus China stammte, betrug dieser Anteil zuletzt im Jahr 2018 7,2 Prozent.

Anteile an den ausländischen Wertschöpfungsbestandteilen deutscher Exporte*



Quelle: OECD, TIVA, eigene Berechnungen, *Waren und Dienstleistungen Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Im Vergleich dazu folgte der Wertschöpfungsanteil, der auf wichtige europäische Handelspartner wie Frankreich, Italien und das Vereinigte Königreich entfiel, einem fallenden Trend. Seit der Finanzkrise im Jahr 2008 stabilisierten sich die Anteile Frankreichs und Italiens auf einem niedrigeren Niveau, während der Beitrag des Vereinigten Königreichs weiter zurück ging.

Bezogen auf die beiden Exportschlager Deutschlands, Automobile sowie Maschinen und Anlagen, zeigt sich im Jahr 2018 ein ähnliches Muster. Der größte Anteil ausländischer Wertschöpfung am Bruttoexport entfällt auf die Europäische Union. In der Automobilindustrie entfällt etwas mehr als die Hälfte (53,4 Prozent) der etwa 27 Prozent ausländischer Wertschöpfung auf die Europäische Union (EU 27).

Anteile an ausländischer Wertschöpfung* deutscher Automobilexporte



*ausländischer Wertschöpfungsanteil insgesamt: 27,2 Prozent Quelle: OECD, eigene Berechnungen Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Im **Maschinenbau** beträgt der Anteil 46,6 Prozent (von insgesamt 24,7 Prozent ausländischer Wertschöpfung). Der Anteil der USA liegt mit 7,3 Prozent in der Automobilindustrie und 8,4 Prozent im Maschinenbau unter dem Gesamtdurchschnitt. Der Anteil Chinas übertrifft den US-Anteil im Maschinenbau mit 9,0 Prozent und liegt nur knapp unter dem US-Anteil in der Automobilindustrie mit 6,6 Prozent.

Anteile an ausländischer Wertschöpfung deutscher Maschinen- und Anlagenexporten



*ausländischer Wertschöpfungsanteil insgesamt: 24,7 Prozent Quelle: OECD, eigene Berechnungen Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

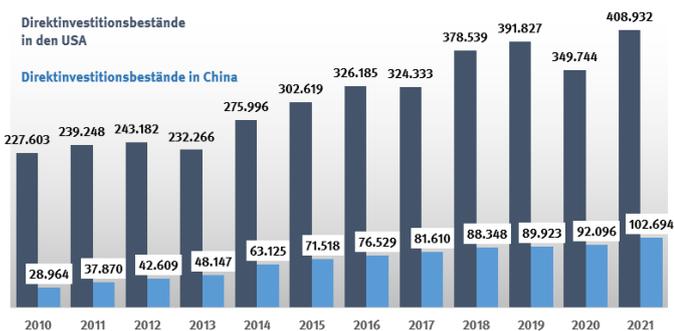


Direktinvestitionen Deutschlands und der USA gehen vor allem in das Verarbeitende Gewerbe und in den Finanzsektor

Das Engagement deutscher Investoren in den USA hat sich im Zeitraum 2010 bis 2021 sehr kräftig entwickelt. Der Gesamtbestand der Direktinvestitionen legte um knapp 80 Prozent zu. Zwar brach der Direktinvestitionsbestand im Krisenjahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr um 59,2 Mrd. Euro ein, dieser Rückgang konnte aber bereits im darauffolgenden Jahr mehr als ausgeglichen werden.

Unmittelbare und mittelbare Direktinvestitionen Deutschlands in den USA und China

Bestände der Nettodirektinvestitionen in Mill. Euro



Quelle: Deutsche Bundesbank, Datenbankabfrage am 09.05.2023

Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Auf niedrigerem Niveau, aber einem kontinuierlichen Aufwärtstrend folgend, entwickelten sich die Bestände in China. Von 2010 bis 2021 stiegen die Bestände um 254,1 Prozent, also um das Dreieinhalbfache.

Die intensiven Handels- und Wertschöpfungsverflechtungen zwischen Deutschland und den USA zeigen sich auch in einer sehr engen Kapitalverflechtung. Dabei ist der Bestand deutscher Direktinvestitionen in den USA Ende 2021 mit 408,9 Mrd. Euro sechs Mal so hoch wie das Volumen der US-amerikanischen Direktinvestitionen in Deutschland (66,9 Mrd. Euro). Die Struktur des finanziellen Engagements deutscher Investoren in den USA ähnelt sehr stark dem generellen Interesse deutscher Beteiligungen im Ausland. Ein Großteil, nämlich etwas mehr als ein Drittel (35,0 Prozent), fließt (unmittelbar) in das Verarbeitende Gewerbe, wobei die Branchen Chemie, Herstellung von DV-Geräten, Elektronik und Optik, Pharmazeutische Erzeugnisse sowie der Maschinenbau und Automobil hierbei eine große Rolle spielen. Darüber hinaus engagieren sich deutsche Investoren in den USA sehr stark im Finanzsektor (36,2 Prozent) aber auch im Handel (11,9 Prozent) und im Bereich Information und Kommunikation (7,8 Prozent). US-Direktinvestitionen in Deutschland haben einen deutlich geringeren (unmittelbaren) Anteil im Verarbeitenden Gewerbe (17,1 Prozent), und zeigen dafür ein größeres Engagement im Finanzsektor (52,2 Prozent) sowie bei den Holding-Gesellschaften (18,6 Prozent). Diese können allerdings ihrerseits Beteiligungen an Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes halten, womit die Investoren mittelbar dort engagiert sein können.

Unmittelbare und mittelbare inländische Direktinvestitionen in den USA

Bestand zum Jahresende 2021, Anteile in Prozent

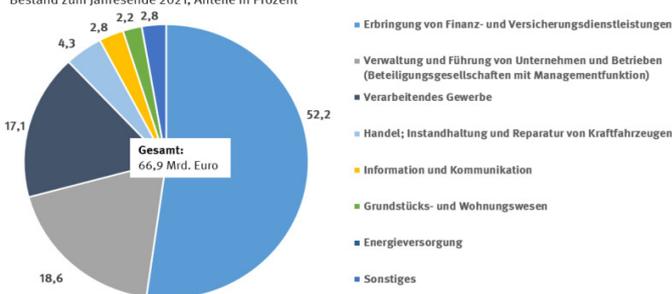


Quelle: Deutsche Bundesbank

Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Unmittelbare und mittelbare US-amerikanische Direktinvestitionen in Deutschland

Bestand zum Jahresende 2021, Anteile in Prozent



Quelle: Deutsche Bundesbank

Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Inflation Reduction Act – mit Industrie-, Energie- und Klimapolitik inländische Produktion erneuerbarer Energien stärken, bezahlbare Gesundheitsversorgung fördern, das Staatsdefizit reduzieren und die Inflation bekämpfen

- Die USA vollziehen mit der industrie- und handelspolitischen Agenda der Biden-Administration einen Paradigmenwechsel: Nicht mehr der Markt, sondern die Politik gibt die Richtung vor. Mit einer strategischen, proaktiven Industriepolitik soll der energie- und klimapolitische Wandel sozial gerecht und nachhaltig gestaltet werden.
- Kern der Strategie ist der ‚Inflation-Reduction-Act‘. Geplant ist ein Investitionsvolumen für Klima und Energie im Umfang von 391 Mrd. US Dollar. Der größte Anteil geht in die Förderung der treibhausgasfreien Energieerzeugung mit 161 Mrd. US Dollar. Da die Ausgaben nicht gedeckelt sind, könnten sie sich auf über 800 Mrd. Euro verdoppeln.
- Über eine Basisförderung hinaus gibt es weitere Steuervergünstigungen für Investitionen, wenn dadurch unter anderem gut bezahlte, hochwertige Arbeits- und Ausbildungsplätze entstehen oder strukturschwache Kommunen und Regionen begünstigt werden.
- Durch die Steuergutschriften sinken insbesondere die Kosten für die Erzeugung von erneuerbarer Energie, was den Industriestandort USA deutlich attraktiver macht und Investitionsprojekte in die USA umlenken könnte. Eine Abschätzung dieser Umlenkungswirkung ist derzeit kaum



möglich, da auch die Europäer entsprechende Förderprogramme beschlossen haben und versuchen, die Energiepreise auf niedrigem Niveau zu fixieren oder zu mindern.

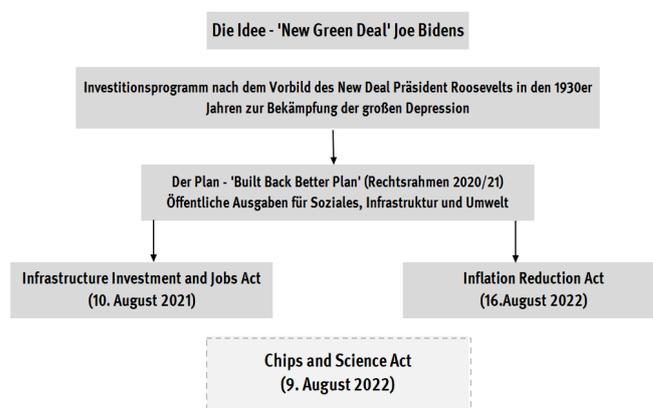
- Der zeitgleich mit dem IRA beschlossene industriepolitisch motivierte ‚Chips and Science Act‘ soll vor allem die Technologieführerschaft gegenüber China verteidigen und hat ein Volumen von etwa 280 Mrd. US Dollar.

Nicht erst mit der Amtsübernahme von **Donald Trump** im Jahr 2017 wurden die jahrzehntelang überwiegend harmonischen Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und Europa einigen Belastungen ausgesetzt. Bereits davor gab es allerdings auch Missstimmungen zwischen den USA und Deutschland wegen des **Handels- und Leistungsbilanzüberschusses Deutschlands gegenüber den USA** und der straffen Finanzpolitik der Deutschen insbesondere nach der Finanzkrise 2008, die nicht zur Beseitigung des Ungleichgewichts in der Leistungsbilanz beitrug (Wirtschaftspolitische Information Nr. 2 | 2018).

Der Republikaner **Donald Trump** machte sich während des Wahlkampfes zu einem vermeintlichen Fürsprecher der ‚hart arbeitenden amerikanischen Mittelschicht‘, die aufgrund einer ungezügelter Liberalisierung und Globalisierung massiven Arbeitsplatzverlusten insbesondere in der Industrie ausgesetzt war (Wirtschaftspolitische Information Nr. 2 | 2018). Ihre Stimmen verhalfen ihm zum Wahlsieg. Mit seinem Wahlslogan ‚**America First**‘ stellte er nationale Interessen in den Mittelpunkt der auf die Wahl folgenden vierjährigen Amtszeit. Die Kündigung und **Neuverhandlung des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA** und die Zoll-Eskalationen gegenüber China und Europa sollten das Handelsbilanzdefizit der USA gegenüber diesen Handelspartnern reduzieren und Wertschöpfung sowie Arbeitsplätze in den USA schaffen. Gleichzeitig eskalierte der **Konflikt zwischen den USA und China um die Technologieführerschaft** und den Schutz geistigen Eigentums, indem die US-Investitionskontrollen verschärft und im Jahr 2019 Lieferverbote für Technologielieferanten zum Beispiel für Halbleiterchips für Huawei eingeführt wurden (Korfanty-Schiller et al. 2022). Dabei verfolgen nicht nur die USA, sondern auch China eine **Decoupling-Strategie** (Entflechtungsstrategie) mit extritorialer Wirkung auf europäische Unternehmen, weil diese sich gezwungen sehen, die Sanktionen zu beachten.

Aus der verlorenen Präsidentschaftswahl haben die Demokraten ihr Schlüsse gezogen. Mit der Idee eines ‚**New Green Deal**‘ (nach dem Vorbild des New Deal von Präsident Roosevelts in den 30er Jahren) griff **Joe Biden** im US-Wahlkampf 2020 die lange vernachlässigten Sorgen der US-amerikanischen Mittelschicht auf, indem er ein massives Investitionsprogramm der grünen **und sozial gerechten Erneuerung** versprach, das gleichzeitig die klimapolitischen Ziele verwirklichen, die Gesundheitsversorgung verbessern und gute Arbeitsplätze in den USA sichern sollte. Präsident Biden plante unter dem Titel ‚**Build Back Better**‘ massive Infrastrukturinvestitionen, die dieses Ver-

sprechen erfüllen sollten. Das Vorhaben wurde 2021 und 2022 nach intensiven Debatten im Kongress in reduzierter und reformierter Version in zwei große Gesetzespakete (‚**Infrastructure Investment and Jobs Act**‘, 10. August 2021, und ‚**Inflation Reduction Act**‘, 16. August 2022) gegossen, die das Potenzial haben, die Handels- und Finanzbeziehungen der USA grundlegend zu verändern. Die Wirkung wird verstärkt durch den industriepolitisch motivierten **Chips and Science Act**, der vor dem Hintergrund des Halbleitermangels und mit dem Ziel, die Technologieführerschaft gegenüber China zu verteidigen, entstand und von Präsident Biden am 9. August 2022 unterzeichnet wurde. Er hat ein **Volumen von etwa 280 Mrd. US-Dollar** und widmet sich vor allem der Förderung der Halbleiterentwicklung und -produktion in den USA (White House Fact Sheet: Chips and Science Act, 2022).



Seit seiner Unterzeichnung durch US-Präsident Biden am 16. August 2022 beschäftigt vor allem der ‚**Inflation Reduction Act**‘ (‚**Gesetz zum Abbau der Inflation**‘, IRA) eine Vielzahl von Experten mit der Frage nach dessen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der USA, den Handel und die Investitionsströme zwischen den USA und ihren Partnerländern. Das Gesetzespaket soll dazu beitragen, die USA ihrem Ziel näher zu bringen, bis 2030 die US-amerikanische Emission von Treibhausgasen um 50 Prozent unter das Niveau des Jahres 2005 zu drücken. Insofern ergänzt und schreibt es Elemente seines Vorläufers aus dem Jahr 2021 fort: dem ‚**Infrastructure Investment and Jobs Act**‘ (‚**Gesetz zur Förderung von Infrastrukturinvestitionen und Beschäftigung**‘, IJA). Es wird erwartet, dass die USA mit den Maßnahmen bis 2030 eine Treibhausgasreduktion um etwa 40 Prozent unter das Ausgangsniveau im Jahr 2005 erreichen werden (White House, 2023).

Doch den IRA allein auf das klimapolitische Ziel zu reduzieren wäre zu kurz gesprungen. Das klimapolitische Ziel wird um eine **industriepolitische Agenda mit dem Ziel der Stärkung der US-amerikanischen Wettbewerbsfähigkeit** ergänzt. **Dem IRA kommt deswegen auch eine geostrategische Bedeutung zu.** Durch die Ausgestaltung des Förderinstrumentariums soll sichergestellt werden, dass „die Vereinigten Staaten — angetrieben durch die amerikanischen Arbeiter — der globale Führer in



sauberer Technologie, Produktion und Innovation bleiben (White House, 2023, p. 5).

Kern der Agenda ist der Aufbau von vollständigen Wertschöpfungsketten für klimafreundliche Technologien in den USA, angefangen bei kritischen Mineralien bis zu effizienten Endgeräten und Recycling, um international — vor allem von China und Russland — unabhängiger zu werden. Viele Förderinstrumente werden deswegen an **Local-Content-Bedingungen** geknüpft, die dafür sorgen sollen, dass die Wertschöpfung und die Arbeitsplätze in den USA entstehen. Diese Bedingungen verstoßen gegen WTO-Regularien. Darüber hinaus ist die Gewährung von bestimmten zusätzlichen Steuervergünstigungen über eine ‚Basisförderung‘ hinaus an die Schaffung und Sicherung von ‚Guter Arbeit‘ im Sinne von **gut bezahlten, hochwertigen Arbeits- und Ausbildungsplätzen** gebunden. Dem Ziel, den ökologischen Umbau sozial gerecht zu gestalten, kommt die besondere Förderarchitektur des IRA auch insofern entgegen, als zusätzliche Steuervergünstigungen gewährt werden, wenn die Investitionen **strukturschwachen** bzw. **finanzschwachen Kommunen** mit einer hohen Armutsquote und einem niedrigeren mittleren Familieneinkommen zu Gute kommen. Das gilt auch, wenn die Investitionen in Kommunen getätigt werden, in welchen seit 1999 **Bergwerke** oder seit 2009 **Kohlekraftwerke** geschlossen wurden, oder seit 2009 **viele Arbeitsplätze** im Zusammenhang mit fossilen Brennstoffen **verloren gingen** (White House IRA Guidebook, DIW Wochenbericht 2023).

Zur **Finanzierung der Maßnahmen** beinhaltet der IRA neben einem verbesserten Steuervollzug auch Steuererhöhungen. So wird ein Mindeststeuersatz von 15 Prozent bei der Unternehmenssteuer für große Unternehmen eingeführt. Zur Haushaltsentlastung trägt darüber hinaus auch die Reform der Bepreisung von Medikamenten bei, der es der öffentlichen Krankenversicherung (Medicare) erlaubt, Preise direkt mit den Herstellern zu verhandeln. Insgesamt stehen den energie- und klimapolitischen **Ausgaben** über 391 Mrd. US-Dollar und den Gesundheitsausgaben von 108 Mrd. US-Dollar (**Summe: 499 Mrd. US-Dollar**) Einsparungen im Gesundheitsbereich in Höhe von 281 Mrd. US-Dollar und zusätzliche Steuereinnahmen von 457 Mrd. US-Dollar gegenüber (**Summe der Einsparungen und Mehreinnahmen: 738 Mrd. US-Dollar**). Damit soll sich über einen Zeitraum von 10 Jahren das Haushaltsdefizit per Saldo um 238 Mrd. US-Dollar reduzieren (CBO-Schätzung, September 2022).

Der größte Anteil des IRA-Fördervolumens von 391 Mrd. US-Dollar geht in die treibhausgasfreie Energieerzeugung mit 161 Mrd. US-Dollar. Dabei handelt es sich nur um Schätzungen des Haushaltsbüros des Kongresses (Congressional Budget Office (CBO)), denn es gibt keine Deckelung der Förderprogramme. Die Fördersumme könnte also auch übertroffen werden. Hierunter fallen Steuergutschriften für Investitionen in **Solaranlagen und Energiespeicher**, aber auch die Förderung von **Wind- und Kernenergie**. Das Verarbeitende Gewerbe profitiert bei der Finanzierung fortschrittlicher **Produktionssysteme**. Steueranreize zum **Erwerb von Elektrofahrzeugen** und Unterstützung bei der Finanzierung von **Elektroladesäulen** begünstigen den Verkehrssektor. Darüber hinaus werden klimafreundliche Technologien wie die **grüne Wasserstoffproduktion** und die Erzeugung von **nachhaltigen Treibstoffen für die Luftfahrt** gefördert sowie Steuergutschriften für die **Abscheidung von Kohlendioxid** gewährt. Das Fördervolumen des IRA wird ergänzt durch die bereits im IJA vorgesehen Ausgaben für Klima und Energie.

tionssysteme. Steueranreize zum **Erwerb von Elektrofahrzeugen** und Unterstützung bei der Finanzierung von **Elektroladesäulen** begünstigen den Verkehrssektor. Darüber hinaus werden klimafreundliche Technologien wie die **grüne Wasserstoffproduktion** und die Erzeugung von **nachhaltigen Treibstoffen für die Luftfahrt** gefördert sowie Steuergutschriften für die **Abscheidung von Kohlendioxid** gewährt. Das Fördervolumen des IRA wird ergänzt durch die bereits im IJA vorgesehen Ausgaben für Klima und Energie.

Inflation Reduction Act - Investitionen in Klima und Energie

Neue Klima- und Energieausgaben in Mrd. US Dollar



Quelle: CBO, September 2022

Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

In einer BCG-Analyse wird der **Investitionsbetrag des IJA** für diesen Zweck auf **110 Mrd. US-Dollar** (ein Fünftel des gesamten Investitionsvolumens von 550 Mrd. US-Dollar) geschätzt. Darin enthalten: die Förderung des Ausbaus eines Ladenetzes für Elektrofahrzeuge und die Subventionierung von elektrischen Schulbussen (White House, Fact Sheet: Bipartisan Infrastructure Investment and Jobs Act, 2021). **Somit fließen insgesamt etwa 500 Mrd. US-Dollar über einen Zeitraum von 10 Jahren in die Förderung von Investitionen in Klima und Energie** (BCG 2022).

Nach frühen Berechnungen der Credit Suisse könnten sich die erwarteten — nicht gedeckelten — energie- und klimapolitischen Ausgaben im Rahmen des IRA in Höhe von etwa 400 Mrd. US-Dollar über den Zeitraum von 10 Jahren auf über 800 Mrd. US-Dollar verdoppeln (Credit Suisse 2022). Zusammen mit den induzierten privaten Investitionen und grünen Finanzierungsprogrammen schätzen die Analytiker der Credit Suisse, dass sich die **Gesamtausgaben auf beinahe 1,7 Bill. US-Dollar** summieren werden. Auch entsprechend einer Studie von Jesse Jenkins wird der ökologische Umbau der US-Wirtschaft einen gewaltigen Investitionsschub auslösen, verbunden mit der Schaffung inländischer Wertschöpfung und Arbeitsplätze (Jenkins, 2022).

Allein im **Energiesektor** werden nach dieser Schätzung bis 2030 **1,7 Mill. zusätzliche Arbeitsplätze** entstehen, im **Verarbeitenden Gewerbe 950 Tausend** (Jenkins, 2022). Die Steuergutschriften mindern die Investitionskosten und machen Investitionen in erneuerbare Energieanlagen profitabler, sie senken auch die Energiekosten und -preise insgesamt. Gemäß einer

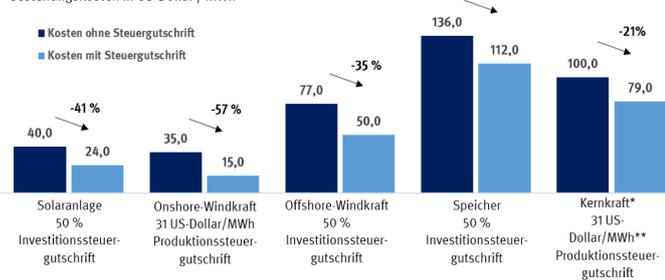


Schätzung von Lazard/BCG (2022) werden die Gesteungskosten für sämtliche regenerative Energien kräftig sinken. Solarstrom wird um 41 Prozent, Onshore-Windkraft um 57 Prozent, Offshore-Windkraft um 35 Prozent, die Energiespeicherung um 18 Prozent und Kernkraft um 21 Prozent je MWh günstiger. Die Förderung der Wasserstoffproduktion hat nach Einschätzung der Credit Suisse (2022) darüber hinaus zur Folge, dass grüner US-Wasserstoff zu dem günstigsten der Welt werden und zusätzlich zu Solar-Komponenten exportiert werden könnte.

Insgesamt verbessert sich durch die günstige Energie die preisliche Wettbewerbsfähigkeit US-amerikanischer Produktionsstandorte, was eine Welle von Direktinvestitionen in die USA auslösen könnte. Und weil die steuerliche Begünstigung des Erwerbs von E-Autos sehr stark daran gebunden ist, dass sowohl die Endmontage als auch ein Großteil der verwendeten kritischen Rohstoffe für die Batterieproduktion in den USA erfolgt, wird auch dies die Attraktivität von Produktionsstandorten in den USA erhöhen. Da für Länder, mit welchen die USA ein Freihandelsabkommen ausgehandelt haben, Ausnahmeregelungen gelten, dürften sich aus dem IRA für diese — im Gegensatz zu Mitgliedsländern der Europäischen Union — weniger Nachteile ergeben. Teilweise werden sich die Ausnahmeregelungen auf diese sogar günstig auswirken.

CO₂-freie Energie: Steuergutschriften senken die Kosten für die Erzeugung erneuerbarer Energie

Gesteungskosten in US-Dollar / MWh



* neuer kleiner modularer Reaktor, **Annahme 15 US Dollar/MWh Anreiz, inflationsbereinigt und mit Bonus; alle Technologien gehen von Basisgutschrift + Bonus für Zahlung vorherstehender Löhne + Bonus für inländische Komponenten/Produktion + Bonus für Bau in sogenannten Energiekommunen aus.

Quelle: Lazard, BCG Analyse, August 2022

Grafik: IG Metall, Koordination Branchenpolitik

Die Förderarchitektur des IRA zeigt bereits Wirkung: Die industriepolitische Großoffensive der USA hat vermutlich bei der Entscheidung Volkswagens im März 2023, seine größte Gigafactory in St. Thomas (Ontario, Kanada) zu errichten, eine Rolle gespielt. Der Beschluss für die Gigafactory in Kanada folgte auf die Entscheidung, ein Fahrzeugwerk für ein vollelektrisches Fahrzeug der Marke Scout in South Carolina zu bauen. Die Batterieproduktion auf dem nordamerikanischen Kontinent ist unter den gegebenen Umständen konsequent. Die Ankündigung von Volkswagen war nur eine von insgesamt 88 Projekten, die Jack Conness (2023) im Bereich ‚Saubere Energie‘ (Batterien, Elektrofahrzeuge, Wind-, Solarenergie, ...) identifizierte und die **nach der Unterzeichnung des IRA** am 16. August 2022 erfolgten (Stand: 25.06.2023). Sie belaufen sich auf ein Investitionsvolumen von 72 Mrd. US-Dollar und versprechen beinahe

60 Tausend neue Jobs in den USA. Darunter befinden sich neben Volkswagen weitere deutsche Investoren wie BMW, Siemens Gamesa und Bosch. Auch der Unterzeichnung des **Chips and Science Act** folgten mittlerweile einige Investitionsankündigungen zum Ausbau der Halbleiterfertigung in den USA.

Stand 25. Juni 2023 wurden 27 Investitionsprojekte im Zusammenhang mit der Produktion von Halbleitern angekündigt. Das Investitionsvolumen betrug zu diesem Zeitpunkt 155 Mrd. US-Dollar, verbunden mit 23.400 neuen Jobs. Auf der Liste: Bosch mit einem Investitionsvolumen im Umfang von 1,5 Mrd. US-Dollar.

| IRA-Projekte | Investitionsvolumen | Typ | Jobs | Ankündigungstermin |
|-------------------|----------------------|------------------|---------------|---------------------------|
| 88 | 72 Mrd. US \$ | div. | 59.800 | ab 16. August 2023 |
| <i>darunter:</i> | | | | |
| BMW | 1 Mrd. US \$ | Batterie | | 19.10.2022 |
| VW/Scout Motors | 2 Mrd. US \$ | Elektrofahrzeuge | 4.000 | 23.09.2022 |
| Siemens Gamesa | 500 Mill. US \$ | Wind | 420 | 03.02.2023 |
| BMW/Envision AESC | 700 Mill. US \$ | Batterie | 300 | 19.10.2022 |
| Bosch | 260 Mill. US \$ | Elektrofahrzeuge | 350 | 25.10.2022 |

Quelle: http://www.jackconness.com/ira_chips_investments, abgerufen am 25.06.2023

| Chips and Science Act-Projekte | Investitionsvolumen | Typ | Jobs | Ankündigungstermin |
|--------------------------------|-----------------------|-------------------|---------------|----------------------------|
| 27 | 155 Mrd. US \$ | Halbleiter | 23.400 | seit 9. August 2022 |
| <i>darunter:</i> | | | | |
| Bosch | 1,5 Mrd. US \$ | Halbleiter | | 26.04.2023 |
| ... | | | | |

Quelle: http://www.jackconness.com/ira_chips_investments, abgerufen am 25.06.2023

Eine aktuelle Befragung unter 57 Mitgliedsunternehmen der US-amerikanischen Handelskammer in Deutschland (AmCham Germany) im Zeitraum Januar und Februar 2023 deutet darauf hin, dass der **Investitionsstandort USA in den nächsten Jahren gegenüber Deutschland gewinnen wird** (AmCham Germany/Roland Berger 2023). Kritisch schneiden bei der Standortbewertung Deutschlands — wenig überraschend — die Energieversorgung und die hohen Energiepreise ab. So gab immerhin ein Drittel der befragten 24 deutschen Unternehmen mit Standorten in den USA an, dass die Energiesicherheit in den USA eher dazu führen könnte, Produktion in die USA zu verlagern (56 Prozent: keine Verlagerung). Umgekehrt planen auch 27 Prozent der befragten 33 US-Unternehmen mit Standorten in Deutschland ihre Investitionspläne in Deutschland zu reduzieren (58 Prozent: keine Revision der Investitionspläne).

Welches Investitionsvolumen durch den IRA sowie den IJIA und auch durch den Chips and Science Act in den USA letztendlich erzeugt wird und ob und in welchem Umfang dadurch Investitionen in die USA umgeleitet werden, die ansonsten in der Europäischen Union oder in Deutschland erfolgt wären, ist derzeit kaum abzuschätzen. So kommen auch die Autoren einer ifo-Studie zu dem Ergebnis, dass es nicht zwangsläufig so sein muss, dass z.B. die Förderung im Bereich der Elektromobilität zu Lasten der Elektroautoproduktion in Deutschland gehen müsse (Baur, et. al. 2023). Bei der Bewertung muss berücksichtigt werden, dass



es in Europa auch eine Vielzahl von öffentlichen Förderprogrammen gibt, die sich um die Ansiedlung und den Ausbau von Produktionskapazitäten im Bereich Energie- und Klima sowie Elektromobilität und Halbleiter drehen und in Konkurrenz zu den US-amerikanischen Programmen stehen. Außerdem gibt es auch in Europa Programme, die die Energiepreise für Industrieunternehmen auf niedrigem Niveau fixieren oder mindern.

Bezieht man das **Fördervolumen des Inflation Reduction Act** in Höhe von 391 Mrd. US-Dollar für saubere Energie und Klima auf die Wirtschaftsleistung, so macht dieses **bezogen auf das BIP der Vereinigten Staaten im Jahr 2022 rund 1,53 Prozent** aus. Damit hat es ein weitaus geringeres Gewicht als etwa der Umfang der geplanten Zuschüsse, die unter anderem für den Ausbau erneuerbarer Energien im Rahmen des **Subventionsprogramms der EU (Next Generation EU)** vorgesehen sind und nicht an die EU zurückgezahlt werden müssen (338 Mrd. Euro). **Diese machten 2022 etwa 2,3 Prozent des EU-BIP aus (Baur, et. al. 2023).**

Die industrie- und handelspolitische Agenda der Biden-Administration vollzieht Paradigmenwechsel

Mit massiven Ausgaben für den Ausbau der öffentlichen Infrastruktur sowie den Steuergutschriften zur Förderung des Ausbaus und der Nutzung regenerativer Energien haben die USA die jahrzehntelange Phase neoliberaler Wirtschaftspolitik beendet. Nach dem Fall des ‚eisernen Vorhangs‘ haben die USA und Zentraleuropa zugeschaut, wie ein ‚entfesselter‘ Markt Kapital in Standorte mit billiger Arbeit und billigen Ressourcen lenkte, während gleichzeitig Arbeitsplätze verloren gingen, Unternehmen abwanderten, ganze Landstriche verödeten und auch vor Ort die Arbeitsbedingungen unter Druck gerieten. Ein neues Paradigma soll nun die Probleme lösen. **Während Donald Trump — einer Abwehrstrategie folgend — den Binnenmarkt mit steigenden Zöllen abschottete und noch versuchte mit Steuerenkungen die Abwanderung von Kapital zu verhindern, hielt mit der Präsidentschaft von Joe Biden eine strategische, proaktive Industriepolitik Einzug ins Weiße Haus und in den Kongress, die den energie- und klimapolitischen Wandel sozial gerecht und nachhaltig gestalten soll.** Die Industriepolitik greift steuernd in das Marktgeschehen ein, um einerseits der Energie- und Klimakrise zu begegnen und andererseits für nachhaltige, gut bezahlte Jobs zu sorgen.

Gleichzeitig haben die USA den Wettbewerb mit China um die Technologieführerschaft verschärft. Es wird umfassend investiert in den Auf- und Ausbau aller Stufen der Wertschöpfungskette für die Halbleitertechnologie in den USA. Darüber hinaus werden der Export von Hightech-Produkten sowie ausländische Direktinvestitionen in den USA und außerhalb — insbesondere in China — zunehmend kontrolliert und verboten. Der Verstoß gegen WTO-Prinzipien wird billigend in Kauf genommen und auch nicht geahndet. Die wichtigsten Handels- und Bündnispartner der USA vollziehen gerade denselben

Kurswechsel. Die Schwächen des neoliberalen Leitbilds des Laissez-fair werden in Krisen- und Kriegszeiten sowie im Verteilungskampf um knapper werdende endliche Ressourcen deutlich sichtbar. Die Corona-Pandemie, die Störungen der Lieferketten, die Knappheiten kritischer Rohstoffe und Bauteile sowie der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine verlangen nach einem starken Staat. Die Sicherheitspolitik bestimmt zunehmend die Handels- und Investitionspolitik. **Nicht mehr eine neoliberale Grundhaltung, sondern Nationalismus prägt staatliches Handeln.**

Im Ergebnis wird diese Strategie jedoch auf Kosten der Effizienz und des Wohlstands gehen. Die Einführung und Durchsetzung der internationalen Mindestbesteuerung der Unternehmen in Höhe von 15 Prozent im Rahmen des IRA könnte zwar an dieser Stelle ein ‚Race to the Bottom‘ unterbinden, der Unterbietungswettbewerb wird jedoch durch eine Subventionierung der Ansiedlung von Zukunftstechnologien abgelöst. **Den Preis bezahlen die Beschäftigten und Konsumenten.**

4. Geostrategie Chinas: Mit strategischer Industriepolitik zur führenden Wirtschaftsmacht

- Im Jahr 2022 war China zum siebten Mal in Folge wichtigster Handelspartner Deutschlands: Die Einfuhren waren mit 192 Mrd. Euro erheblich größer als die Ausfuhren mit 107 Mrd. Euro. Seit 2020 sind die Importe um 60 Prozent angestiegen. Importiert werden vor allem Telekommunikationsgeräte, Halbleiterbauelemente, Transformatoren und Akkus.
- China plant systematisch den wirtschaftlichen Aufstieg: Das Land will bis 2049 die weltweit führende Industriation werden. Erster wichtiger Schritt ist die „Made in China 2025“ Strategie. Wichtiges Instrument sind vielfältige staatliche Subventionierungen der Industrie. Bei Technologien wie autonomem Fahren, Akkus und 5G ist China bereits führend, bei anderen wie Chipproduktion, neuen Materialien und Grundlagenforschung liegt es noch zurück.
- Hohe Abhängigkeit Deutschlands von China: Insgesamt kommen sieben Prozent der ausländischen Vorleistungen an der deutschen Endproduktion aus China. Bei einzelnen Branchen ist die Abhängigkeit noch viel höher: Über 70 Prozent der Unternehmen der Automobilindustrie, der Hersteller von Datenverarbeitungsgeräten und elektrischer Ausrüstung geben bei Befragungen eine sehr hohe Abhängigkeit von chinesischen Vorleistungen an. Noch größer ist die Abhängigkeit von bestimmten Rohstoffen wie seltene Erden.



China ist wichtiger Investitionsstandort für deutsche Unternehmen: Direktinvestitionen nehmen zwischen Deutschland und China eine immer wichtigere Rolle ein. Eine Mehrheit der Unternehmen will ihre Exporte nach China zumindest teilweise durch die Produktion vor Ort ersetzen. Im Vergleich zu den USA oder Europa sind die deutschen Direktinvestitionen in China aber noch gering. Im Verhältnis zu den 103 Mrd. Euro Bestand an deutschen Direktinvestitionen in China waren es umgekehrt aber nur 4,6 Mrd. Euro chinesische Direktinvestitionen in Deutschland.

Beim Blick auf die internationalen Verflechtungen rückt sehr schnell China in den Fokus. **Im Jahr 2022 war China zum siebten Mal in Folge der wichtigste Handelspartner Deutschlands.** Der Warenverkehr (Exporte und Importe) erreichte ein Volumen von fast 300 Milliarden Euro. China ist vor allem das Land, aus dem die meisten Waren importiert wurden. Bei den Exporten lag es dagegen auf Rang vier. China ist eines der wenigen Länder, mit denen Deutschland eine negative Handelsbilanz aufweist, es werden mehr Waren importiert als exportiert. Das Defizit betrug 2022 knapp 85 Milliarden Euro.

Trotz der Debatten um Deglobalisierung und gerissene Lieferketten sind die Handelsbeziehungen mit China bisher ausgesprochen stabil. Seit vielen Jahren nimmt das Handelsvolumen stetig zu. Selbst die Folgen der Corona-Pandemie haben daran nichts ändern können. Ganz im Gegenteil: **Seit 2020 sind zumindest die Importe aus China um über 60 Prozent angestiegen.** Diese Entwicklung wird allerdings durch Preiseffekte et was überzeichnet sein. Die deutschen Exporte nach China, deren Ökonomie durch die rigorose Null-Covid-Politik stark ausgebremst wurde, stiegen dagegen nur leicht an.

Deutscher Außenhandel mit China in Mrd. Euro



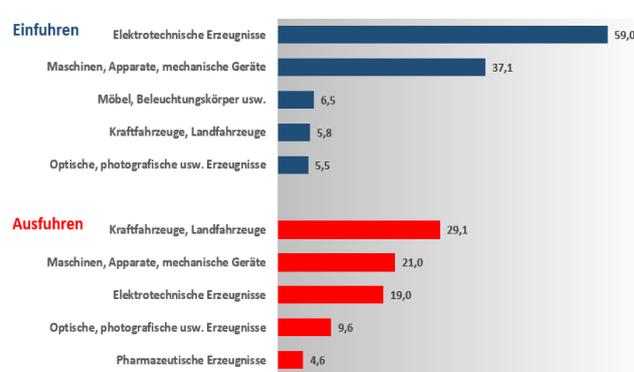
Quelle: Destatis, Außenhandelsstatistik Grafik: IGM, Koordination Branchenpolitik

Aktuell steht der Handel mit China allerdings unter Druck. Nach ersten Berechnungen des Statistischen Bundesamtes (Destatis, Pressemitteilung vom 12.05.23) sank das Handelsvolumen mit China im ersten Quartal 2023 gegenüber dem gleichen Vorjahresquartal um 10,5 Prozent. Trotzdem blieb China der

wichtigste Handelspartner Deutschlands. Die Exporte nach China sanken mit 12 Prozent stärker als die Importe, die aber auch um 9,7 Prozent schrumpften.

Die wichtigsten Importgüter aus China 2022 sind Elektrotechnische Erzeugnisse, hier vor allem Telekommunikationsgeräte, Halbleiterbauelemente, Transformatoren und Akkumulatoren. Diese Produktgruppe hat auch in den letzten Jahren die höchsten Zuwachsraten erzielt. Danach folgen Maschinen, Apparate und mechanische Geräte. Den Weg von Deutschland nach China finden vor allem Kraftfahrzeuge, Maschinen, Apparate und mechanische Geräte sowie Elektrotechnische Erzeugnisse. Erstaunlich ist, dass im Bereich der Maschinenbauerzeugnisse, eigentlich eine Kernkompetenz der deutschen Industrie, inzwischen das Importvolumen aus China größer ist als das Exportvolumen.

Wichtige Branchen im Handel mit China Handelsvolumen in Mrd. Euro



Quelle: Destatis, Außenhandelsstatistik Grafik: IGM, Koordination Branchenpolitik

Die bisher blühenden Handelsbeziehungen mit China könnten eigentlich als Erfolgsgeschichte der Globalisierung gelten. Doch schon **seit langem gibt es auch Debatten über die Probleme und Risiken dieser Verflechtungen.** Ursprünglich galt China als billige Werkbank für Vorprodukte und Produzent von günstigen und einfachen Konsumgütern. Zusätzlich war es ein lukrativer Absatzmarkt für deutsche Produkte. Doch die industrielle Entwicklung Chinas verläuft rasant. Immer mehr wird das Land auch zu einem ernst zunehmenden und wettbewerbsfähigen Konkurrenten, der deutsche Unternehmen aus dem Markt drängen kann. Ein Beispiel dafür ist die Produktion von Photovoltaik-Elementen. Ursprünglich waren Unternehmen aus Deutschland darin führend, doch inzwischen sind sie von chinesischen Unternehmen vollständig aus dem Markt gedrängt worden und gelten als nicht mehr wettbewerbsfähig.

China plant systematisch den wirtschaftlichen Aufstieg

Der wirtschaftliche und industrielle Aufstieg Chinas ist kein zufälliges oder naturwüchsiges Ereignis. **Er folgt einer ausgeklügelten geostrategischen Ausrichtung der chinesischen Politik.** Dieser Aufstieg ist auch noch keineswegs abgeschlossen. Nach den Zielen Chinas steht er im Gegenteil erst noch am Anfang. Bis 2025 will China zu einer mächtigen Industrienation



und bis 2035 zu einer globalen Industrienation werden. Der Zielpunkt soll **2049** erreicht werden (100 Jahre VR China): **dann will China die weltweit führende Industrienation sein.** Im Zentrum des ersten Meilensteins steht die „Made in China 2025“ Strategie (Siehe hierzu Zenglein 2019). Sie wird durch eine Reihe weiterer politischer Planungen ergänzt. Dazu gehören beispielsweise die „Belt and Road Initiative“ (Neue Seidenstraße) und der 14. Fünfjahresplan 2021–2025. Alle damit verbundenen Maßnahmen greifen ineinander.

Für die Umsetzung der Ziele wird eine Vielzahl an Instrumenten eingesetzt. **Eine wichtige Grundlage ist der Aufbau von 40 Industrie und F&E-Clustern in China.** Private Unternehmen werden verstärkt eingebunden und reguliert. Die staatseigenen Betriebe sollen deutlich produktiver werden. Ein wichtiger Punkt ist die staatliche Subventionierung, auf zentraler wie auf lokaler Ebene. Diese beinhalten direkte staatliche Unterstützung, die Aktivitäten von Staatsbanken und Staatsfonds und die Ausgestaltung der Steuerpolitik. Gerade bei der Subventionspolitik sieht sich China immer wieder dem Vorwurf ausgesetzt, mit nicht den WTO-Regeln entsprechenden Beihilfen die eigene Industrie zu fördern und so den Wettbewerb zu verzerren.

Die zehn definierten Kernindustrien für die Umsetzung der Made in China 2025 Strategie (nach Benjamin Talin 2021):

- IT der nächsten Generation
- Computergesteuerte High-End-Maschinen und Roboter
- Luft- und Raumfahrt ausrüstung
- Maritime technische Ausrüstung und Hightech-Schiffe
- Fortschrittliche Ausrüstung für den Schienenverkehr
- Energiesparende und Neue Energie-Fahrzeuge
- Energieanlagen
- Landwirtschaftliche Geräte
- Neue Materialien
- Biomedizin und medizinische Hochleistungsgeräte

Chinas industrieller Stufenplan



Quelle: Zenglein 2019

Das Handlungsmuster, wie in der „Made in China 2025“ Strategie vorgegangen wird, ist bei den unterschiedlichen Technologien ähnlich. Zuerst werden ausländische Investoren angeworben, Technologien übernommen und Nachfrage geschaffen. Danach entwickelt man sich selber Schritt für Schritt zum globalen Technologieführer.

Bei der Umsetzung der Strategie erreicht China beachtliche Erfolge. Zenglein sah China schon 2019 bei Zukunftstechnologien (wie z.B. **Autonomes Fahren von PKWs**) als **technisch führend.** Bei der Batterietechnik von Autos sah er das Land in einer mittleren Position. Großen **Nachholbedarf sah er bei der Chip-Produktion, neuen Materialien und der Grundlagenforschung.** Für die Elektromobilität ist China seit Jahren der weltweite Leitmarkt. **China** spielt insbesondere auf allen Stufen der Lieferkette für die Produktion von Batterien eine entscheidende Rolle. **Besonders besorgniserregend ist, dass die Förderung und Verarbeitung der für die Transformation der Energiesysteme relevanten Rohstoffe stärker konzentriert ist als das momentan bei der Förderung und Verarbeitung fossiler Energieträger der Fall ist.** Und der Bedarf dieser Rohstoffe wird sich in den nächsten Jahrzehnten vervielfachen. **Allein die Nachfrage nach Lithium wird von 2020 bis 2040 um das Zwölfwache zulegen und bei Nickel um mehr als das Vierzehnfache** (EU-Kommission 2023).

Inzwischen haben es die chinesischen Firmen geschafft, auf dem Gebiet der batterieelektrischen Fahrzeuge die Führung zu übernehmen und dies auch in entsprechende Markterfolge umzusetzen. Während VW in China bisher Marktführer war, sind sie bei der rasant wachsenden E-Mobilität praktisch bedeutungslos. So stieg der Absatz von batterieelektrischen PKW in China von 2,4 Millionen 2021 auf knapp vier Millionen 2022. Davon waren allerdings nur 6.000 VW-Fahrzeuge (VW verliert Spitzenplatz, Handelsblatt vom 18.04.2023).

Auch bei der 5G Technik ist China führend, während es bei der Chipproduktion weiterhin zurückliegt und die eigenen Ziele verfehlt. „Bei 5G gilt China bereits als globaler Vorreiter; 2025 werden Schätzungen zufolge aber nur 21 Prozent statt der angestrebten 70 Prozent des chinesischen Marktes mit Chips ‚Made in China‘ bedient.“ (Holzmann 2020) Damit bleibt China noch auf viele Jahre auf den Import von Chips in erheblichem Ausmaß angewiesen. Diese Chips kommen vor allem aus Taiwan, dem größten Chip-Produzenten der Welt.

Trotzdem sind die Erfolge der chinesischen Industriepolitik auch auf dem Gebiet der Chip-Produktion nicht zu übersehen. „Bis Anfang der 2000er Jahre war Chinas Anteil an der weltweiten Chip-Produktion noch bescheiden und lag bei gerade mal einem Prozent. Schon 2010 jedoch war er auf über zehn Prozent gestiegen, zu Beginn der Pandemie erreichte er 20 Prozent. Und er steigt weiter, da China seine Kapazitäten ständig weiter ausbaut, in wenigen Jahren könnte er ein Viertel betragen“ (Krätke, S. 99). Die reinen Produktionszahlen überzeichnen allerdings das Potenzial Chinas auf diesem Gebiet. Zum ei-



nen liegt China bei der Entwicklung der Chiptechnologie noch zurück. Das zeigt sich bei der Fähigkeit, möglichst kleine Strukturen zu entwickeln und zu produzieren. Bisher kann China Chips bis zu sieben Nanometer herstelle, weltweit liegt die Spitze bei unter drei Nanometern (siehe hierzu Krätke 2022).

Zum anderen liegt China noch weit zurück bei der Entwicklung und Produktion von Maschinen zur Chipherstellung (siehe hierzu: Europas Chipindustrie schlägt Alarm, Handelsblatt vom 23.11.2022). Auf diesem Gebiet haben europäische Unternehmen eine weltweite Spitzenstellung. Hier setzen auch die US-amerikanischen Sanktionen gegen China an, mit denen verhindert werden soll, dass China bei der Chipproduktion weiter aufholt. China ist sich seiner Defizite bewusst und versucht mit erheblichem Aufwand, den Anschluss an die Weltspitze herzustellen. „China hat daher einen staatlichen Förderfonds für die weitere Entwicklung seiner Halbleiterindustrie aufgelegt, um die 200 Mrd. Euro schwer“ (Krätke 2022, S. 101). Mit der kräftigen Subventionierung der Chipindustrie steht China allerdings nicht alleine da, das passiert auch in den USA und soll auch in Europa umgesetzt werden.

Hohe Abhängigkeit Deutschlands von China

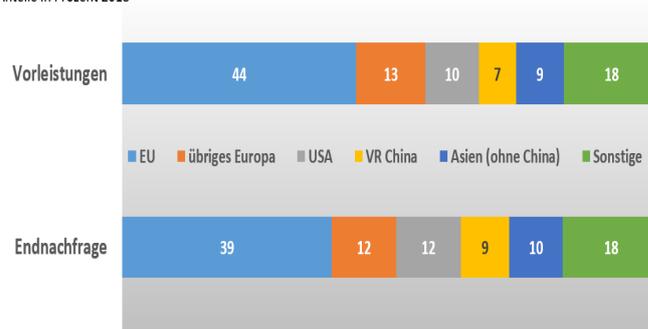
Der Aufstieg der chinesischen Industrie zu einem wichtigen Konkurrenten auf den Weltmärkten ist eine Herausforderung für die deutsche Ökonomie. **Eine andere Herausforderung ist gleichzeitig die große Abhängigkeit von China.** In den Zeiten der Corona-Pandemie hat sich gezeigt, wie wichtig funktionierende Vorleistungsbeziehungen für die Unternehmen in Deutschland sind. **Insgesamt kommen sieben Prozent der ausländischen Vorleistungen an der deutschen Endproduktion aus China.** Das ist ein erheblicher Wert. Doch im Vergleich zu den engen wirtschaftlichen Verflechtungen innerhalb der EU ist das ein eher kleiner Anteil: 44 Prozent der ausländischen Vorleistungen an der deutschen Endproduktion kommen aus den Ländern der EU. Auch die Anteile aus dem übrigen Europa (13 Prozent) und der USA (zehn Prozent) sind größer als die Anteile aus China. In der öffentlichen Wahrnehmung wird die Abhängigkeit von China sicherlich als größer wahrgenommen.

Bezogen auf die Endproduktion liegt der Anteil der chinesischen Wertschöpfung bei einem Prozent. Umgekehrt ist die Abhängigkeit der chinesischen Produktion von deutscher Wertschöpfung aber erheblich geringer, sie liegt bei nur 0,5 Prozent. Während der Anteil der chinesischen Wertschöpfung an der deutschen Produktion aber von 1995 bis 2018 ständig zugenommen hat, war der entsprechende deutsche Anteil in China weitgehend gleichgeblieben.

In einer ähnlichen Größenordnung, wie die deutsche Ökonomie von chinesischen Vorleistungen abhängig ist, profitiert sie auch von der Nachfrage nach deutschen Produkten in China. Neun Prozent der deutschen Wertschöpfungsexporte gehen nach China. Auch bei den Exporten ist die Bedeutung der EU allerdings mit 39 Prozent überragend. Auf die gesamte

Wertschöpfung bezogen ist die Abhängigkeit von China nicht besonders groß: 2,7 Prozent der deutschen Wertschöpfung werden nach China exportiert, umgekehrt sind es sogar nur ca. 0,5 Prozent. „Aus chinesischer Perspektive spielt Deutschland als Zulieferer und Absatzmarkt keine überragende Rolle, weshalb sich in den letzten Jahren eine gewisse Asymmetrie in den gesamtwirtschaftlichen Verflechtungen zwischen den beiden Ländern herausgebildet hat“ (Baur/Flach 2022, S. 60).

Ausländische Vorleistungen und ausländische Endnachfrage für Deutschland
Anteile in Prozent 2018



Quelle: ifo Institut

Grafik: IGM, Koordination Branchenpolitik

Die Gesamtanteile am Handel oder der Wertschöpfung, berechnet nach Input-Output-Tabellen, liefern nur ein unvollständiges Bild der Abhängigkeiten. Denn die Handelsverflechtungen sind nicht gleichmäßig verteilt, sie konzentrieren sich auf bestimmte Branchen. Auch einzelne Produkte können eine strategische Bedeutung haben und nicht ohne weiteres substituierbar sein. Deshalb zeichnen Unternehmensbefragungen teilweise ein ganz anderes Bild. Das ifo-Institut hat im Rahmen seiner Konjunkturumfrage im Februar 2022 die Unternehmen befragt, ob sie von Vorleistungen aus China abhängig sind. **Dabei zeigt sich eine sehr hohe Abhängigkeit von chinesischen Vorleistungen. 46 Prozent der Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes bejahen diese Abhängigkeit.** Bei einzelnen Branchen liegt dieser Wert noch deutlich höher: bei der Automobilindustrie, bei Datenverarbeitungsgeräten und Elektrischer Ausrüstung liegt sie jeweils über 70 Prozent. Nicht überraschen kann, dass große Unternehmen überproportional von chinesischen Vorleistungen abhängig sind (Baur/Flach 2022, S. 61).

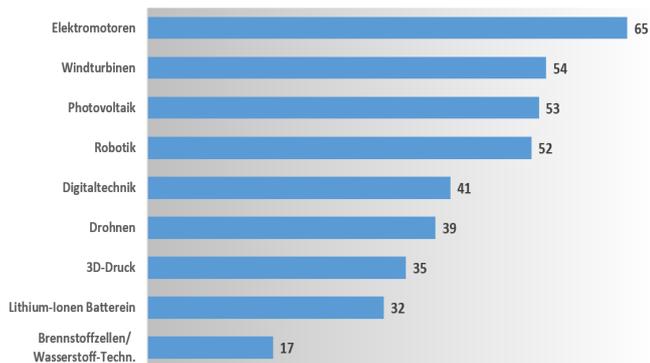
Eine ganz besondere Abhängigkeit besteht für Deutschland bei der Belieferung mit Rohstoffen. Während in der Vergangenheit vor allem bei Energierohstoffen Deutschland auf wenige Lieferanten angewiesen war — die Opec-Staaten bei Erdöl und Russland bei Erdgas — so bilden sich im Rahmen der ökologischen Transformation und der Digitalisierung neue Abhängigkeiten heraus. Wichtige Rohstoffe für die Produktion von Schlüsseltechnologien sind Cobalt, Bor, Graphit, Magnesium, Lithium, Niob, Seltene Erden, Silicium und Titan. Alle diese Rohstoffe werden in nur wenigen Ländern gefördert und werden für viele neue Technologien benötigt. „Für sieben der neun kritischen Rohstoffe ist China unter den Top 5 der wichtigsten Exporteure weltweit“ (Flach u.a. 2022, S. 4). Die größte Abhän-



gigkeit besteht bei Magnesium, das zu 50 Prozent aus China importiert wird und bei Seltenen Erden, die zu 45 Prozent aus China bezogen werden.

In einer Zusammenstellung der Europäischen Kommission von 2020 wird deutlich, welche enorme Bedeutung die Rohstofflieferungen aus China für praktisch alle wichtigen Zukunftstechnologien für die gesamte EU haben.

Anteil der aus China importierten Rohstoffe für Zukunftstechnologien in der EU in Prozent



Quelle: Europäische Kommission

Grafik: IGM, Koordination Branchenpolitik

Während die Abhängigkeiten von China in der Vergangenheit kaum problematisiert wurden, hat in der jüngsten Vergangenheit ein Umdenken begonnen. Die bis Ende 2022 praktizierte chinesische „Null-Covid-Strategie“, bei der auftretende Infektionsfälle mit der großflächigen Abriegelung ganzer Städte und Regionen beantwortet wurden, haben die Lieferbeziehungen stark belastet. Seit dem Krieg Russlands gegen die Ukraine nehmen die geopolitischen Spannungen stark zu. Nach der Abhängigkeit vom russischen Gas wird auch die Abhängigkeit von chinesischen Produkten stark debattiert. Es geht zudem die Angst um, dass China seine Drohungen wahr machen könnte und die Insel Taiwan überfällt. Das hätte natürlich enorme Konsequenzen für die Handelsbeziehungen mit China.

Die Unternehmen reagieren zumindest teilweise auf die veränderte Lage. Nach der ifo-Konjunkturumfrage wollen 45 Prozent der Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes die Einfuhren aus China reduzieren.

Gründe für eine Reduzierung der Importe aus China



Quelle: ifo Institut

Grafik: IGM, Koordination Branchenpolitik

Erläuterung: Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes, die Importe aus China reduziert haben, Mehrfachnennungen möglich, Umfrage im Februar 2022

Eine kleine Minderheit von vier Prozent möchte sie dagegen noch ausweiten. Als Gründe steht die Vermeidung von Abhängigkeiten ganz oben, neben gestiegenen Frachtkosten und der Störanfälligkeit des Transports. Die gestiegenen Preise in China spielen dagegen nur eine untergeordnete Rolle. Inwieweit damit die Abhängigkeit gerade von kritischen Gütern verringert werden kann, geht aus der Befragung nicht hervor. **Anzeichen von einem „Decoupling“, einer weitgehenden Abnabelung von China, geben diese Zahlen nicht her.** Das wäre angesichts der großen Verflechtungen auch ein schwieriges und gefährliches Unterfangen.

China ist wichtiger Investitionsstandort für deutsche Unternehmen

Die wirtschaftlichen Verflechtungen bestehen nicht nur in Form der Handelsbeziehungen. **Direktinvestitionen nehmen gerade zwischen Deutschland und China eine immer wichtigere Rolle ein.** Die mäßige Dynamik bei den deutschen Ausfuhren nach China liegt nicht unbedingt an sich verringernden wirtschaftlichen Verflechtungen oder mangelnder Wettbewerbsfähigkeit deutscher Produkte. Nach einer Untersuchung der Bertelsmann Stiftung (2023) will eine Mehrheit der deutschen Unternehmen ihre Exporte nach China bis 2030 durch die Produktion vor Ort zumindest teilweise ersetzen. Auch die Zulieferstrukturen sollen dabei vermehrt vor Ort entstehen.

Der Aufbau von Kapazitäten in China umfasst ausdrücklich auch den F&E-Bereich. In China soll auch die jeweils neueste Technologie zur Anwendung kommen. Die chinesischen Kapazitäten sollen nicht nur für den chinesischen Markt genutzt werden, sondern auch für den Export in andere asiatische Staaten.

Die Strategie der in China tätigen deutschen Unternehmen korrespondiert dabei mit den chinesischen Vorstellungen. „Um die wirtschaftlichen Ziele zu erreichen, braucht China ausländische Partner, vor allem Technologie- und Ressourcenzulieferanten. Deutsche Unternehmen sind dabei besonders attraktiv. Häufig sind sie nicht nur globale Technologie- und Marktführer in für Peking relevanten Branchen, sie sind auch interessiert, weiterhin an Chinas Markt teilzuhaben“ (Bertelsmann Stiftung 2023, S. 30). Seit 2017 werden deshalb in immer mehr Sektoren ausländische Unternehmen den chinesischen gleichgestellt. Damit wurde auch der Zwang aufgehoben, nur mit einem Joint-Venture Partner in China produzieren zu können. Gerade wer in strukturschwachen, ländlichen Gebieten investiert, dem stehen große Steuererleichterungen und hohe Subventionen zu. Das gilt auch für den Aufbau von F&E-Kapazitäten. Auf der anderen Seite wird aber auch Druck ausgeübt, damit Unternehmen in China investieren. Es droht ihnen sonst, den Marktzugang zu verlieren.

Schon in den vergangenen Jahren waren die deutschen Direktinvestitionen in China stark angestiegen. Von 29 Milliarden Euro im Jahr 2010 stiegen die Bestände der mittelbaren



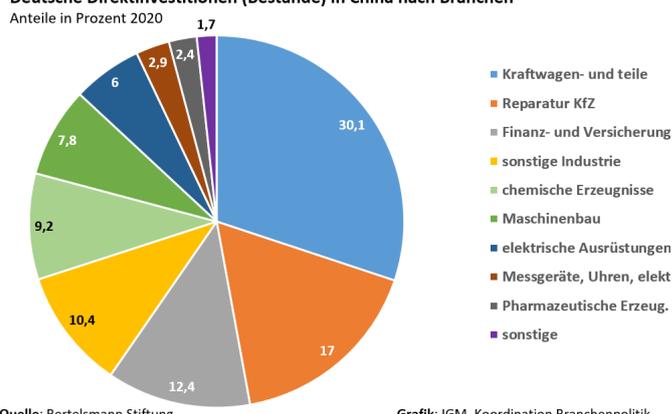
und unmittelbaren Nettodirektinvestitionen auf fast 103 Milliarden Euro im Jahr 2021 an (siehe dazu Seite 9). Im Vergleich zu den Direktinvestitionen in den USA oder der EU ist das allerdings nach wie vor ein relativ kleiner Wert. Die Dynamik war in China aber viel größer als in anderen Weltregionen. „Chinas Anteil an den gesamten Direktinvestitionen der deutschen Unternehmen im Ausland hat sich im Zeitraum 2010 bis 2020 von 3,5 Prozent im Jahr 2010 auf 6,8 Prozent im Jahr 2020 fast verdoppelt“ (Bertelsmann Stiftung 2023, S. 40). Wenn sich die Ergebnisse der Bertelsmann-Studie bestätigen, wird sich dieser Trend in den nächsten Jahren noch verstärken.

Die deutschen Direktinvestitionen in China konzentrieren sich auf wenige Branchen. Sie sind vor allem stark industriellastig: Über zwei Drittel sind im Verarbeitenden Gewerbe erfolgt. Vor allem die deutsche Autoindustrie setzt sehr stark auf Investitionen in China (Bertelsmann Stiftung 2023). Über 30 Prozent der deutschen Direktinvestitionen entfallen auf diese Branche. Mit der chemischen Industrie (9,3 Prozent) und dem Maschinenbau (7,8 Prozent) sind noch zwei andere Industriebranchen relativ stark in China engagiert. Die enormen Aktivitäten der deutschen Autoindustrie in China lassen sich noch an einer anderen Zahl ablesen: 26,5 Prozent aller Direktinvestitionen dieser Branche sind in China erfolgt. Damit zeigt sich, mehr noch als in den Exportwerten, die große Bedeutung des chinesischen Automarktes, gleichzeitig aber auch die große Abhängigkeit vom Autogeschäft in China. Der Anteil deutscher Investitionen in China liegt auch über dem Anteil in den USA (15,7 Prozent) und nicht sehr stark unter dem Wert in die EU (33 Prozent). Die deutschen Investitionen in China sind im Übrigen relativ beschäftigungsintensiv.

Investitionen und damit auch Produktion vor Ort ermöglichen einen besseren Marktzugang. Der Absatz wird damit auch unabhängiger von Marktzugangsbeschränkungen wie der Einführung von Zöllen. Oft wird auch das Argument vorgebracht, die Produktion in China ermögliche höhere Renditen als beispielsweise in Deutschland. Die Datenlage ist an dieser Stelle ausgesprochen schwierig. Die Studie der Bertelsmann Stiftung versucht, die Renditen im Vergleich zu Investitionen in den übrigen Regionen zu erfassen. Sie kann keine Hinweise darauf finden, dass sie in China überproportional hoch sind.

Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung hierzulande, wonach manchmal der Eindruck eines Ausverkaufs an China entsteht, tätigen die chinesischen Unternehmen nur in einem sehr geringen Umfang Direktinvestitionen. Im Jahr 2021 betrug der Bestand der mittelbaren und unmittelbaren chinesischen Direktinvestitionen in Deutschland gerade einmal 4,6 Milliarden Euro. Das war zwar ein starker Anstieg gegenüber den Vorjahren (2018 lag dieser Wert noch bei 2,8 Milliarden Euro), es ist aber im Vergleich zu den 103 Milliarden deutscher Direktinvestitionen in China ein sehr kleiner Wert (Bundesbank 2023). Bezieht man Hongkong mit ein, erhöht sich dieser Wert auch nur um 2,6 Milliarden Euro. Angaben zur Branchenverteilung dieser Investitionen gibt es bei der Bundesbank nicht.

Deutsche Direktinvestitionen (Bestände) in China nach Branchen



In gesamtwirtschaftlichen Größen gerechnet, sind die wirtschaftlichen Verflechtungen mit China nicht übermäßig groß. Doch sie konzentrieren sich auf wenige Branchen und umfassen teilweise Produkte (vor allem im Rohstoffbereich), die schwierig zu substituieren sind. Deshalb besteht eine große wirtschaftliche Abhängigkeit, die eine gewisse Asymmetrie aufweist. Deutschland ist stärker von China abhängig als in umgekehrter Richtung.

Noch deutlich größer ist die Abhängigkeit einzelner Konzerne vom chinesischen Markt. Schon 2019 lag der Umsatzanteil Chinas von Puma (28,3 Prozent), Infineon (26,9 Prozent), VW (21 Prozent), Airbus (19,3 Prozent), BASF (12,3 Prozent) und Trumpf (10,9 Prozent) über zehn Prozent. Der Anteil Chinas war dabei in allen Fällen seit 2015 angestiegen (Zenglein 2020).

Eine zunehmende internationale Konfrontation mit verstärkten Sanktionen ist damit ein großes Risiko für die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland. **Doch auch ohne Verschiebungen bei den politischen Rahmenbedingungen stellt die systematisch von China betriebene Stärkung industrieller Wettbewerbsfähigkeit eine große Herausforderung für die deutsche und die europäische Industrie dar.**

5. Europäische Strategien zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit

- Grundsätzlich sind in der EU Subventionen verboten, weil solche Beihilfen den Wettbewerb im Binnenmarkt verzerren. Es gibt aber viele Förderprogramme, mit denen für bestimmte Maßnahmen Beihilfen erlaubt sind. Im „Green Deal Industrial Plan“ wurden diese gerade in Bezug auf den internationalen Wettbewerb noch einmal nachgeschärft. Mit den „Important Projects of Common European Interest“ (IPCEI) werden strategische Branchen besonders gefördert.



- Richtige Ansätze mit Schwächen: Die verschiedenen EU-Förderprogramme sind eine richtige Antwort auf die US-amerikanischen und chinesischen Programme. Die Erstellung der Programme und anschließend die Genehmigungsverfahren sind in der EU aber extrem langwierig. Die Finanzierung erfolgt oft über die einzelnen Nationalstaaten. Für viele Länder ist es aber schwierig, die Finanzierung der erlaubten Förderprogramme zu realisieren.
- Subventionswettbewerb und Sanktionen drohen in der neuen Konfrontation der Blöcke: Neben der notwendigen Förderung von ökologischen Projekten führt die Konkurrenz um industrielle Wertschöpfung zwischen den USA, der EU und China auch zu problematischen Subventionen. Ein Beispiel dafür ist die Chipproduktion, die hoch profitabel ist. Der Konkurrenzkampf zwischen den Blöcken wird nicht nur mit Subventionen, sondern auch mit Sanktionen betrieben.

Deutschlands wirtschaftliche Stärke baut auf eine leistungsfähige Industrie und eine große, internationale wirtschaftliche Verflechtung. Die Krise der Globalisierung bedroht die deutsche Ökonomie in besonderer Weise. In den letzten Jahren haben die Probleme in den Lieferketten die Produktionsmöglichkeiten deutlich eingeschränkt. Eine hohe Abhängigkeit von russischem Gas hat lange Zeit eine günstige Energieversorgung sichergestellt. In Zeiten von Krieg, Sanktionen und gesprengter Gaspipelines funktioniert dieses Modell nicht mehr. Die geopolitische Spaltung behindert die Handelsströme und bedroht die Wirtschaftlichkeit der Direktinvestitionen. Eine erstarkte Konkurrenz der USA und China bedroht die Wettbewerbsfähigkeit und die Profitabilität von Investitionen zusätzlich. Zu alledem kommt die Herausforderung der ökologischen Transformation und Schwächen der deutschen Wirtschaft bei der Digitalisierung. In der öffentlichen Debatte geht bereits das Gespenst einer drohenden „De-Industrialisierung“ um.

In dieser Situation ist politisches Handeln dringend gefordert. Das kann nicht nur im nationalen Rahmen erfolgen. Einige betroffene Politikbereiche, wie die Industriepolitik und die Handelspolitik, liegen weitgehend im Kompetenzbereich der EU. **Grundsätzlich sind in der EU Subventionen verboten, weil solche Beihilfen den Wettbewerb im Binnenmarkt verzerren.** Ausnahmen müssen auf EU-Ebene beschlossen werden. In anderen Fragen kommt es darauf an, das ökonomische Gewicht der gesamten EU einzubringen.

In der EU gibt es schon länger diverse Initiativen, um die heimische Industrie für die Zukunftsaufgaben zu fördern. Als mögliche Antwort auf die veränderten internationalen Herausforderungen wurde hier im Februar 2023 mit der Vorlage eines „Green Deal Industrial Plan“ noch einmal nachgeschärft. In diesem Zusammenhang hat die EU-Kommission verschiedene Gesetzesvorhaben auf den Weg gebracht:

- **Änderung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)**
Beihilfen können direkt von den Mitgliedsstaaten gewährt werden und müssen erst im Nachhinein von der Kommission genehmigt werden.
- **Temporary Crisis and Transition Framework (TCTF)**
Bis Ende 2025 gilt ein befristeter EU-Beihilferahmen zur Krisenbewältigung und zur Gestaltung des Wandels. Danach sind höhere Förderungen und schnellere Realisierungen möglich.
- **Net-Zero Industry Act (NZIA)**
Mit diesem Gesetz sollen besondere Fördermöglichkeiten für acht strategische Technologien, die zur Erreichung der Klimaneutralität von besonderer Bedeutung sind, ermöglicht werden. Beispiele dafür sind Photovoltaik, Batterien und Speicher sowie Wärmepumpen und Geothermie.
- **Critical Raw Materials Act**
In diesem Gesetz werden kritische Rohstoffe definiert. Für diese Rohstoffe werden Quoten in Bezug auf Abbau in der EU, Bezug und Verarbeitung, Bezug und Recycling festgelegt. Zur Erreichung der Quoten gibt es Förderprogramme.
- **Electricity Market Design Revision**
Ziel ist eine Reform des Strommarktes, um stabile Energiepreise zu erreichen.
- **European Hydrogen Bank**
Eine Europäische Wasserstoffbank, mit der der Produktionshochlauf von grünem Wasserstoff gefördert werden soll.
- **Long-term Competitiveness of the EU**
Hier werden 17 Indikatoren zur Erzielung von Fortschritten bei der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit benannt, die ständig beobachtet werden sollen.
- **Verlängerung REPowerEU**
Mit diesem Plan soll bis 2030 die vollständige Energieunabhängigkeit von Russland hergestellt werden. Auch dafür werden spezielle Förderprogramme aufgelegt.
- **EU-erneuerbaren-Richtlinie (RED III)**
Ebenfalls bis 2030 soll der Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoenergieverbrauch 45 Prozent betragen. Daneben gibt es Sektorziele für Wärme, Verkehr und Industrie.

Um die eigenen strategischen industriepolitischen Ziele zu erreichen, hat die EU schon vor ein paar Jahren die Initiative Important Projects of Common European Interest (IPCEI) auf den Weg gebracht. Auch damit wurden jenseits des Beihilfeverbots besondere Fördermöglichkeiten geschaffen. Zu den geförderten Projekten gehören die Mikroelektronik, Hochleistungscomputer, die Batteriezellfertigung, vernetzte, saubere und autonome Fahrzeuge, Smart Health, CO₂-arme Industrie, Wasserstofftechnologien und -systeme, Internet of Things und Cybersecurity. Im Herbst 2019 wurden für alle Projekte konkrete Aktionspläne vorgelegt, die jeweils die Förderung der gesamten Wertschöpfungskette vorsehen und länderübergreifende, pan-europäische industrielle Kooperationen fördern sollen.



Industriepolitische Ziele der EU

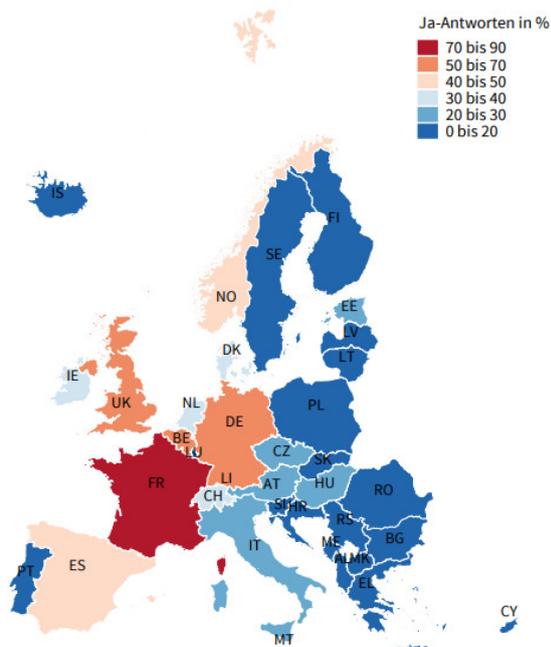
Initiative
Important Projects of Common European Interest (IPCEI)

- Mikroelektronik
- Hochleistungscomputer
- Batteriezellfertigung
- Vernetzte, saubere, autonome Fahrzeuge
- Smart Health
- Co₂-arme Industrie
- Wasserstofftechnologien und -systeme
- Internet of things
- Cybersecurity

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

Notwendig ist die Weiterentwicklung der europäischen Politik auf jeden Fall. **Die neuen Fördermöglichkeiten in den USA bedeuten ein höheres Risiko, dass die Unternehmen sich bei der Ansiedlung von neuen Produktionsstandorten umorientieren.** In einer aktuellen Expertenbefragung des ifo-Instituts (ifo-Institut 2023b) aus dem Frühjahr 2023 gehen gerade in den großen Industriestaaten Westeuropas viele Befragte davon aus, dass dieser Fall eintritt. **Vor allem in Frankreich sind es 70 bis 90 Prozent der Befragten, in Deutschland, UK und Belgien immerhin noch 50 bis 70 Prozent.** In den anderen europäischen Staaten, vor allem in Osteuropa, wird dieses Risiko dagegen als gering eingeschätzt. Hier dürfte die jeweilige industrielle Struktur in den einzelnen Ländern eine große Rolle spielen. Die Befragung bezog sich dabei nur auf den IRA in den USA. Die übrigen Gesetzesvorhaben dort oder der Bezug auf China spielten keine Rolle.

Werden Unternehmen aufgrund des IRA abwandern?



Quelle: Economic Experts Survey Q1 2023.

© ifo Institut / IWP

Die europäische Politik: richtige Ansätze mit Schwächen

Es stellt sich die Frage, ob die eingeleiteten Maßnahmen ausreichen bzw. ob es die richtigen Programme sind. Einen Vergleich der politischen Ansätze zwischen der USA und Europa führte Tom Krebs durch (Tom Krebs 2023). **Er kritisiert die europäischen Regeln als zu marktliberal, während die US-amerikanischen eher strategisch ausgerichtet sind. Allerdings muss er selbst relativieren, dass die Vielzahl der Förderprogramme in der EU sich inzwischen weit von marktliberalen Grundsätzen entfernt haben.**

In zwei Punkten ist seine Kritik an der EU aber sehr plausibel: **Die EU hat eine „projektbezogene und bürokratische Förderung von Innovationen“, während die USA eine „allgemeine Förderung der Produktion und Beschäftigung in den zentralen Wirtschaftszweigen“ durchführt, oft mit Steuergutschriften.** Auch diese Kritik passt nicht in jedem Fall. Der Käufer eines E-Autos kann in beiden Fällen ebenso unbürokratisch seine Prämie sicherstellen. Der Unterschied besteht hier nur darin, dass in den USA unter Missachtung der WTO-Regeln einheimische Produkte bevorzugt werden. Der andere Kritikpunkt betrifft die Arbeitsmarktpolitik, die in der EU unabhängig von der Industriepolitik formuliert ist. Die Sicherstellung von Fachkräften ist damit nicht gewährleistet.

| US Politik (IRA) | EU-Politik (Beihilferegeln) |
|--|---|
| Förderung klimafreundlicher Investitionen bzw. Produktion durch Subventionen | Bestrafung klimaschädlicher Investitionen bzw. Produktion durch CO ₂ -Preis |
| Gezielte Förderung bestimmter Wirtschaftssektoren/Produkte - Staat hat einen Plan - | Technologieoffene Förderung und Vertrauen in den Markt - Staat braucht keinen Plan - |
| Allgemeine Förderung der Produktion und Beschäftigung in den zentralen Wirtschaftszweigen | Projektbezogene und bürokratische Förderung von Innovationen |
| Unternehmenssubventionen steigen mit Lohnhöhe und Ausbildungsanstrengungen (Gute-Arbeit-Politik) | Innovationspolitik und Arbeitsmarktpolitik sind unabhängige Politikfelder |

Quelle: Krebs (2023)

Das DIW weist auf einen wichtigen Schwachpunkt der europäischen Regelungen hin (DIW 2023). Der Vergleich bezieht sich auch hier ausschließlich auf die USA, er würde aber auch in Bezug auf China zutreffen. **Die Gesetze regeln die Förderung und die Finanzierung der Förderung und sind sofort wirksam. Die EU durchläuft schon bei der Erstellung der Regelungen oft einen langwierigen politischen Einigungsprozess.** Danach müssen diese Regelungen noch in nationale Gesetzgebung umgesetzt werden, was unter Umständen noch einmal einen jahrelangen Aushandlungsprozess bedeuten kann. Zudem beschließt die EU nur einen Rahmen für mögliche Förderungen der Nationalstaaten, sie fördert nicht selbst. Die Umsetzung der Programme setzt damit die entsprechenden finanziellen Möglichkeiten in den einzelnen Ländern voraus.

Das kann schon in finanzstarken Ländern wie Deutschland zum Problem werden, wenn vom Finanzministerium das Verbot von Steuererhöhungen und die schwarze Null (keine Neuverschuldung) zum Dogma jeden politischen Handelns werden. In



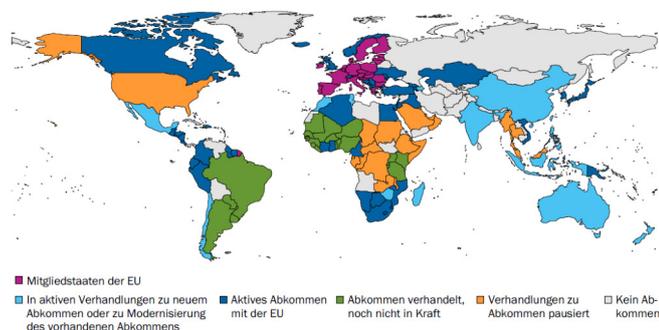
Deutschland hat diese Politik zu einer Finanzlücke von etwa 20 Milliarden Euro geführt, die auch die Umsetzung entsprechender Investitionsvorhaben gefährdet (Vgl. dazu Truger 2023).

Für viele Länder ist es aber objektiv schwierig, die Finanzierung der erlaubten Förderprogramme zu realisieren. Neben den diversen Förderprogrammen sind deshalb unbedingt eine Reform des Stabilitätspakts (Begrenzung der Neuverschuldung), die den Staaten mehr finanziellen Spielraum lassen und von der EU selbst finanzierte Programme notwendig. Bisher gibt es hier nur das einmalige, befristete Programm „Next Generation EU“, mit dem nationale Vorhaben für die ökologische Transformation und die Digitalisierung finanziert werden können. Dafür wurde im Februar 2021 die Aufbau- und Resilienzfazilität aufgelegt. Mit Stand 31.05.2023 wurden 21 Prozent der Mittel ausgezahlt. Der größte Teil der insgesamt 723 Milliarden Euro steht damit noch zur Verfügung (Quelle: DIW 2023). Trotzdem sind die einmaligen Mittel natürlich endlich. Solche Finanzierungsmöglichkeiten müssen verstetigt werden.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Lage entwickelt in seinem Jahresgutachten 2022/23 „**Handlungsoptionen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit**“ (SVR 2022). Die Empfehlungen sind nicht weit von dem entfernt, was Unternehmen teilweise schon als Reaktion auf die Lieferkettenschwierigkeiten begonnen haben und den diversen Programmen der EU. Ein Fokus liegt dabei auf der Bildung strategischer Allianzen zwischen Staaten, um die Lieferverflechtungen zu stabilisieren. Ein wichtiges Instrument dazu sind für den SVR Handelsabkommen.

Handelsabkommen können Prozesse der De-Globalisierung bremsen. Sie sind trotzdem kein ideales Instrument. Die Verhandlungsprozesse sind meist sehr intransparent. Die Interessen von Kapitalanlegern stehen oft im Vordergrund. Akzeptabel sind sie nur, wenn die Standards bei Arbeits- und Konsumentenrechten nicht ausgehebelt werden. Im Handel mit den USA kommt hinzu, dass die Subventionen des IRA an erhebliche Wertschöpfungsanteile in den USA oder in Ländern mit Freihandelsabkommen mit den USA gebunden sind.

Zahlreiche Handelsabkommen der EU werden noch verhandelt oder wurden pausiert



Quellen: EuroGeographics bezüglich der Verwaltungsgrenzen, Europäische Kommission
© Sachverständigenrat | 22-330-01

Da eine Neuauflage eines TTIP-Abkommens als unrealistisch gilt, versucht die EU-Kommission eine kleinere Lösung: Sie will

mit den USA eine „Transatlantic Initiative on Sustainable Trade“ (TIST) aushandeln, also ein Handelsabkommen für klimafreundliche Technologien. Teil des Abkommens soll auch eine transatlantische Rohstoffpartnerschaft werden. Ob TIST zustande kommt, ist noch völlig offen. Verständigt hat man sich darauf, darüber Gespräche zu führen.

Ein anderer Schwerpunkt ist das Thema Diversifizierung. Der SVR empfiehlt:

- Diversifizierung der Bezugsquellen kritischer Rohstoffe,
- langfristige Diversifizierung der Energieversorgung,
- aber auch eine verstärkte Resilienz durch mehr Lagerhaltung,
- Verstärkter Abbau inländischer Rohstoffe und die
- Ausweitung des Recyclings zur Einsparung von Rohstoffen

Befragungen des ifo-Instituts zeigen, dass viele Unternehmen schon eigene Strategien in diese Richtung entwickeln und etwa die Lagerhaltung ausweiten und die Lieferketten diversifizieren.

Die verschiedenen Förderungen von Unternehmen stellen aus EU-Perspektive grundsätzlich unerwünschte Subventionen dar. Aus marktliberaler Sicht wird das eher kritisch gesehen, weil solche Subventionen die Marktprozesse verzerren. Was in Europa oder in Deutschland nicht mehr wettbewerbsfähig produziert werden kann (etwa wegen zu hoher Energiekosten) soll aus dieser Perspektive betrachtet eben abwandern. **Der SVR nimmt hier eine andere Position ein und stellt sich nicht prinzipiell gegen die Subventionierung von Produktion.** „In dem Bestreben Europas strategische und technologische Autonomie zu stärken, kann eine Subventionierung strategisch wichtiger Bereiche jedoch sinnvoll sein, sofern die wirtschaftlichen Kosten der Subventionen, auch auf lange Sicht, als geringer eingeschätzt werden als die Folgen einer ausbleibenden Unterstützung“ (SVR 2022, Zif.533).

Die Subventionierung von grünem Wasserstoff etwa für die Stahlproduktion ist eine notwendige ökologische und industriepolitische Maßnahme. Eine solche CO2-freie Stahlproduktion ist preislich nicht wettbewerbsfähig. Ohne staatliche Förderung würde es sie nicht geben. Die Effekte wären: Die ökologische Transformation würde in diesem Bereich nicht stattfinden und Arbeitsplätze würden in Deutschland verloren gehen.

Subventionswettlauf und Sanktionen drohen in der neuen Konfrontation der Blöcke

Die Konkurrenz um industrielle Wertschöpfung zwischen den Blöcken USA, EU und China führt aber auch zu problematischen Subventionen. Ein Beispiel dafür ist die Chipproduktion. Die Firma Intel möchte in Magdeburg ein neues Werk errichten. Geplant war eine Investition von 17 Milliarden Euro. Deutschland hat dafür einen Zuschuss von 6,8 Milliarden Euro fest zugesagt. Inzwischen plant das Unternehmen mit einer Investition von 27 Milliarden Euro und erwartet Subventionen von zehn Milliarden Euro. Es soll dort die neueste Chip-Technologie, Halbleiter mit Strukturgrößen von unter 5 Nanome-



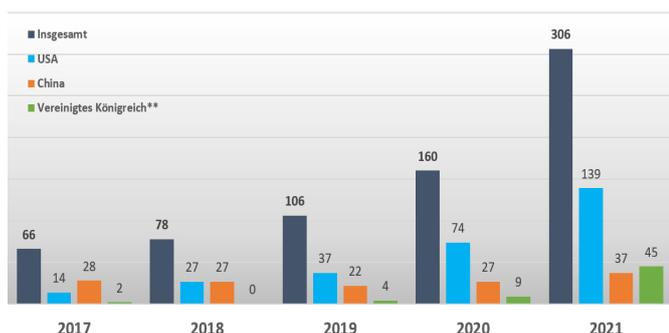
tern, hergestellt werden. Diese werden ausschließlich in Handys und Notebooks verwendet. Unabhängiger vom Import von Halbleitern wird Europa mit dem Werk nicht, da die entsprechenden Produkte in Europa gar nicht hergestellt werden. Es geht also um Exporte für den Weltmarkt (alle Angaben nach Handelsblatt vom 01.06.23).

Trotzdem ist diese Investition wichtig. **Ein führender Industriestandort braucht entsprechende Kapazitäten und Kompetenzen in einer zentralen Schlüsseltechnologie, um nicht abgehängt zu werden.** Der Fall zeigt aber auch das Dilemma des Subventionswettkampfs: Staaten sind gezwungen, immer höhere Beihilfen zu bezahlen, um entsprechende Ansiedlungen anzuziehen. Das gilt auch für eine Industrie, die hoch profitabel arbeitet und eigentlich keinerlei Steuergeld für den Aufbau von Produktionsanlagen benötigen würde.

Der Konkurrenzkampf zwischen den Blöcken wird nicht nur mit Subventionen, sondern auch mit Sanktionen betrieben. Die Sanktionen betreffen den Export von bestimmten Gütern und ausländische Investitionen. **Investitionen in China sind immer noch, trotz verschiedener Liberalisierungen, diversen spezifischen Regulierungen ausgesetzt. Eine Gleichbehandlung mit inländischen Investoren gibt es nicht.**

In den letzten Jahren haben die USA verstärkt Sanktionen gegen China verhängt. Ziel ist es zu verhindern, dass China bei modernen Technologien wie der Halbleiterproduktion aufholen kann. Die USA stehen hier aber nicht allein. Im Rahmen des „Transatlantischen Rats für Handel und Technologie“ (TTC) gibt es in diesen Fragen eine gewisse Abstimmung zwischen der USA und der EU. Ein Ergebnis dieser Konsultationen im TTC ist das Verbot von Komponenten des chinesischen Telekom-Ausrüsters Huawei in der europäischen 5G-Infrastruktur.

Fallzahlen der Prüfverfahren*



* Bezugspunkt sind hier allein die nationalen Prüfverfahren nach Außenwirtschaftsverordnung
** einschließlich Kanalinseln. Vor dem Ende der Brexit-Übergangsphase (31.12.2020) wurden Erwerbe aus UK nur im Anwendungsbereich des sektorspezifischen Investitionsprüfverfahren geprüft.
Quelle: BMWK (2022e)

„Neben Exportkontrollen und Investitionsprüfungen erwägen die USA und die EU, ein neues Kontrollverfahren zu schaffen, das für Auslandsinvestitionen ihrer eigenen Unternehmen gelten soll: das sogenannte Outbound Investment Screening“ (Handelsblatt vom 26.05.2023). In der Abschlusserklärung vom G7 Gipfel in Hiroshima wurde so ein Vorhaben positiv aufgenommen. Konkrete Vereinbarungen gibt es bisher aber noch nicht.

Das neue Politikverständnis zeigt in Deutschland konkrete Folgen. **In den letzten Jahren sind die Prüfungen ausländischer Investitionen in Deutschland stark angestiegen.** Das betraf nicht nur Investitionen aus China. Die häufigsten Kontrollen gab es bei Investitionen aus den USA. Grundsätzlich erhöht so ein Vorgehen die nationale Souveränität. Die deutsche Ökonomie ist den freien Marktkräften nicht ausgeliefert. Die Politik kann im eigenen Interesse Entscheidungen fällen. Auf der anderen Seite können verstärkte Kontrollen auch die geopolitischen Konfrontationen verschärfen. Gerade Deutschland profitiert schließlich von seinen Direktinvestitionen im Ausland.

FAZIT

„Nachdem die Hyperglobalisierung zusammengebrochen ist, gibt es verschiedene Szenarien für die Weltwirtschaft. Das schlimmste Ergebnis, das an die 1930er Jahre erinnert, wäre der Rückzug von Ländern (oder Gruppen von Ländern) in die Autarkie. Eine weniger schlimme, aber immer noch hässliche Möglichkeit ist, dass die Vorherrschaft der Geopolitik dazu führt, dass Handelskriege und Wirtschaftssanktionen zu einem festen Bestandteil des internationalen Handels und Finanzwesens werden. Das erste Szenario scheint unwahrscheinlich – die Weltwirtschaft ist stärker denn je miteinander verflochten, und die wirtschaftlichen Kosten wären enorm -, aber wir können das zweite nicht ausschließen.“

Dani Rodrik (2022)
Professor für Internationale Politische Ökonomie
Harvard University

Wie sich die geopolitischen Spannungen in den nächsten Jahren auf den internationalen Austausch von Waren, Dienstleistungen und Kapital auswirken werden, lässt sich derzeit kaum mit Sicherheit beantworten. Vermutlich liegen aber die Zeiten hoher Dynamiken der Export- und Importströme hinter uns. **Momentan dominieren sicherheitspolitische Ziele die Handelspolitik, um Abhängigkeiten zu reduzieren.** Dabei spielt die Sicherheit der Energie- und Rohstoffversorgung eine ganz zentrale Rolle. Sie fand auch Eingang in die im Juni vorgestellte Nationale Sicherheitsstrategie der Bundesregierung.

Die aktuelle Handelspolitik ist geprägt von Sanktionen, die den Import und auch den Export von Waren, Dienstleistungen und Kapital von und an verfeindete Staaten verhindern sollen. Subventionen in den Aufbau inländischer Förder- und Produktionskapazitäten sollen die Unabhängigkeit stärken. Bi- und multilaterale Verträge bzw. ‚Allianzen‘ mit befreundeten Partnerländern sollen die Versorgungssicherheit gewährleisten indem Verhandlungsmacht gegenüber Drittstaaten aufgebaut und kritische Wirtschaftsbeziehungen zu anderen Staaten ersetzt werden (vgl. Europäische Rohstoffallianz). Dieser Prozess wird nicht konfliktfrei verlaufen. Die Gefahr von Handelskrie-



gen und Sanktionen bleibt hoch. Vermutlich wird deshalb nicht nur das globale Wachstum eingebremst, sondern auch der Grad der Globalisierung (Offenheit der Märkte) weiterhin stagnieren, wenn nicht gar zurückgefahren.

Es ist zudem völlig unrealistisch, ein vollständiges ‚Friendshoring‘ zu verwirklichen, also nur noch Wirtschaftsbeziehungen mit Staaten zu unterhalten, die demokratisch verfasst sind und sowohl Menschenrechte als auch das Völkerrecht achten. Gerade ein Großteil der für den ökologischen Umbau und die Digitalisierung benötigten Rohstoffe liegen im Hoheitsgebiet nicht-befreundeter Staaten. Zudem ist eine klare Abgrenzung schwierig und keineswegs statisch. Der Grad zwischen Moral und Doppelmoral ist an dieser Stelle sehr schmal! Vielmehr braucht es auch weiterhin Kooperationen und friedliche Koexistenzen mit nicht-befreundeten Staaten. Hier müssen neue Formen der Kooperation gefunden werden, die einem fairen Ausgleich von Interessen folgen. Das vom ‚globalen Süden‘ zunehmend als anmaßend empfundene Auftreten ‚westlicher‘ Demokratien unter dem Deckmantel des Anspruchs, mit dem Export von teuren weiterverarbeiteten Waren und dem Import billiger unverarbeiteter Rohstoffe, einen Wandel durch Handel zu erreichen, was überwiegend dazu beitrug die globale Ungleichverteilung des Wohlstands weiter zu vergrößern, war zu leicht zu durchschauen.

„Ein großer Teil der europäischen Industrie basiert auf sehr billiger Energie aus Russland, auf sehr billiger Arbeitskraft aus China und auf hochsubventionierten Halbleitern aus Taiwan, ... Europa ist nicht naiv gewesen bei diesen Risiken, sondern gierig. ... Europa muss seinen Handel diversifizieren und höhere Preise in Kauf nehmen. Das Recycling muss ausgebaut werden. Zahlen müssen für diese Veränderungen letztlich die Verbraucher.“

Margarete Vestager
EU-Kommissarin für Wettbewerb
(Handelsblatt, 25. Mai 2022)

Gerade für ein Industrieland wie Deutschland, das kaum den Ressourcen- und Energiebedarf aus eigener Kraft decken können und eine Vielzahl weiterer Low- und High-Tech-Vorprodukte importiert, die kritisch auch für Zukunftstechnologien sind, bedeutet das eine **zweifache Herausforderung: Steigende Kosten** für Energie und Rohstoffe sowie die **unsichere Verfügbarkeit** bestimmter Vorprodukte belasten die (preisliche) Wettbewerbsfähigkeit sowie die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts und drohen, den sich ohnehin durch die digital-ökologische Transformation vollziehenden Strukturwandel noch zu beschleunigen. Um soziale Verwerfungen zu verhindern, muss dieser Prozess sozial und industriepolitisch abgefedert werden.

Die Struktur der Handels- und Kapitalverflechtungen wird sich trotz der geopolitischen Verwerfungen nur sehr langsam

verändern. Die geostrategischen Auseinandersetzungen zwischen den USA und China im Machtkampf um die globale Führungsrolle werden nicht nur Spuren in der Struktur der internationalen Wirtschaftsbeziehungen hinterlassen, sondern auch die ökonomischen Entwicklungschancen möglicher Bündnispartner in diesem Konflikt beeinflussen. Die Strategien der USA und der Europäischen Union, mit welchen sie sich aus den Abhängigkeiten, insbesondere bei der Energie- und Rohstoffversorgung, befreien wollen, stehen für eine fundamentale Neu-Ausrichtung der Wirtschaftspolitik und brechen mit der neoliberalen Grundhaltung der vergangenen Jahrzehnte. **Nicht der Markt, sondern die Politik gibt die Richtung vor und beschleunigt mit massiven Subventionen den Wandel.** Im Kern nähern sie sich damit der von Chinas Staatsführung seit langem verfolgten Strategie an, die dem Ziel folgt, sich im Wesentlichen unabhängig von Importen zu machen und darüber hinaus die Technologieführerschaft zu erlangen und bis 2049 die führende Industrienation zu werden.

Der Strategiewandel ist richtig, notwendig und überfällig. Er droht trotzdem die Anpassungsfähigkeit der europäischen Industrie zu überfordern. Die diversen Förderprogramme der EU weisen in die richtige Richtung und auch die beschlossenen Fördervolumina bewegen sich auf vergleichbarem internationalen Niveau. Doch die **EU-Abstimmungs- und Genehmungsverfahren** sind sehr zeitintensiv. Zudem müssen sie auch noch in die nationale Gesetzgebung überführt werden. So hinken sie weit hinter den US-amerikanischen und den chinesischen Geschwindigkeiten hinterher. Dabei brauchen die erforderlichen gewaltigen Um- und Ausbaumaßnahmen der Infrastruktur aber auch von betrieblichen Produktionsanlagen Jahre und die Arbeitskräfte, die dafür benötigten werden, sind zunehmend knapp. **Es steht viel auf dem Spiel:** Gelingt der Umbau insbesondere der energieintensiven Produktionsanlagen nicht, könnte zum einen die ökologische Transformation scheitern und zum anderen eine De-Industrialisierung mit dem Verlust guter industrieller Arbeitsplätze die Folge sein.

Dabei müssen **gigantische Investitionsvolumina** sowie öffentliche Förderprogramme finanziert werden. Um in Europa insgesamt den sozial-ökologischen Wandel voranzutreiben, sind die EU-Fiskalregeln zu reformieren. Das Vorhaben droht zu scheitern, wenn es nicht möglich sein sollte, für Investitionsvorhaben die engen Defizit- und Verschuldungsmöglichkeiten des europäischen Fiskalpakts zu überwinden. Die Auseinandersetzung darüber wird derzeit vor allem zwischen Frankreich und Deutschland geführt. **Die Transformation ist nur zu schaffen, wenn die Finanzierung privater und öffentlicher Investitionen in ausreichendem Maße ermöglicht wird.** Auch in Deutschland kann die Einhaltung der schwarzen Null beim gleichzeitigen Verbot von jeder Steuererhöhung zu ernsthaften Finanzierungsproblemen führen.

So wichtig eine politische und finanzielle Flankierung des Umbaus ist, so problematisch ist die Gefahr eines Null-Summen-Spiels, wenn sich die Förderprogramme der USA und



der EU gegenseitig ausspielen. So könnte es eine Wiederbelebung des ‚Race to the Bottom‘ mit umgekehrtem Vorzeichen geben, also eines **Unterbietungswettbewerbs**, der sich in den vergangenen Jahrzehnten auf die Reduktion der Unternehmenssteuern bezog und im Jahr 2021 mit der Einigung auf die globale OECD-Mindeststeuer zumindest eingebremst wurde. Denn der Unterbietungswettbewerb könnte nun von einem **Überbietungswettbewerb** bei der Subventionierung von High-Tech-Standorten abgelöst werden. Ziel muss ein ‚positive-sum game‘ sein durch Kooperation mit den Verbündeten. Denn sonst können Wohlstandsverluste insbesondere im Lebensstandard der Beschäftigten folgen, weil diese auch Konsumenten sind und die höheren Preise bezahlen müssen (Kamin/Kysar, 2023).

„Die Sicherheit der Energieversorgung wird gerade im Zeitalter der regenerativen Energien eine der größten Herausforderungen bleiben. Neue Partnerschaften, neue Abhängigkeiten entstehen. Die Verteilungskämpfe nehmen zu – auch verschärft durch den Klimawandel. Aber: Nicht nationale Alleingänge, nicht Abschottung, sondern Integration und Risikominimierung sind gefragt. Wir gewinnen nur gemeinsam oder verlieren allein.

Die internationale Absicherung der sozial-ökologische Transformation in Deutschland kann nur mit einer gemeinsamen Anstrengung der Unternehmen und der Politik gelingen. Die Politik muss dabei mit der Umsetzung ihrer Maßnahmen vor allem schneller werden. Die Prozesse dauern viel zu lange. Die Gewerkschaften werden dafür sorgen, dass in diesen Umbrüchen die berechtigten Belange der Beschäftigten nicht auf der Strecke bleiben.“

*Jürgen Kerner
Hauptkassierer und geschäftsführendes
Vorstandsmitglied der IG Metall*

Europa muss im geopolitischen Machtkampf seine eigene Rolle finden und diese auch selbstbewusst vertreten. Sonst droht es im Machtkampf zwischen der USA und China zerrieben zu werden. Diese Rolle sollte stark auf Kooperation ausgerichtet sein, um eine weitere Zuspitzung einer Blockkonfrontation zu verhindern. Nur mit Kooperation können die globalen ökologischen Probleme gelöst werden, nur mit Kooperation kann auch ein Subventionswettlauf eingebremst werden. Das ist auch der einzige Weg, um wechselseitigen exterritorialen Sanktionen der USA und Chinas zu entgehen, die Europa ökonomisch in eine schwierige Lage bringen würden. Mit Kooperation lässt sich eine Fragmentierung der Weltwirtschaft verhindern und stattdessen ein gezieltes De-Risking umsetzen.

Literatur

Ahir, H.; Bloom, N.; Furceri, D. (2022): World Uncertainty Index, NBER Working Paper, Tracking uncertainty in a rapidly changing global economic outlook | CEPR

AmCham Germany / Roland Berger (2023): AmCham Germany Transatlantic Business Barometer 2023 – How companies rate Germany and the U.S. as investment locations, 2023

Baur, A.; Flach, L. (2022): Deutsch-chinesische Handelsbeziehungen; Wie abhängig ist Deutschland vom Reich der Mitte? in: ifo Schnelldienst 4/2022.

Baur, A.; Fuest, C.; Gstein, D.; Heil, P.; Potrafke, N.; Rochell, A. (2023): Die Betroffenheit der deutschen Wirtschaft durch den US-Inflation Reduction Act, Kurzexpertise im Rahmen des BMF-Forschungsauftrags fe 3/19: Rahmenvertrag Wissenschaftliche (Kurz-) Expertisen zu Grundsatzfragen der Finanz-, Steuer- und Wirtschaftspolitik, ifo Institut, 2023a

BCG (2022): US Inflation Reduction Act: Climate & Energy Features and Potential Implications, August 2022

Bernoth, K.; Meyer, J. (2023): US-Investitionspaket Inflation Reduction Act erfordert schnelles strategisches Handeln der EU, in: DIW Wochenbericht Nr. 6, 2023

Bertelsmann Stiftung (2023): Gewinne deutscher Investoren in China – eine erste empirische Bestandsaufnahme, zusammen mit IW Köln, MERICS gGmbH, BDI.

Bundesbank (2023 a): Direktinvestitionsstatistiken, aktualisierte Ausgabe, Statistische Fachserie

Bundesbank (2023 b): Monatsbericht der Bundesbank, März 2023

CBO (2022): CBO Scores IRA with \$238 Billion of Deficit Reduction, Sept 7, 2022

Credit Suisse (2022): Treeprint – US Inflation Reduction Act – A Tipping point in climate action, 2022

Connex, J. (2023): Inflation Reduction Act (IRA) + Chips and Science Act (Chips) Manufacturing Investment Announcements, <https://www.jackconnex.com/ira-chips-investments>

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (2023): US-Investitionspaket Inflation Reduction Act erfordert schnelles strategisches Handeln der EU, Wochenbericht 6, 2023

EU Commission (2020): Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU, Luxembourg

EU Commission (2023): Commission Staff working Document Impact Assessment Report, Accompanying the document, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for ensuring a secure and



- sustainable supply of critical raw materials and amending Regulations, {COM(2023) 160 final} – {SEC(2023) 360 final} – {SWD(2023) 160 final} – {SWD(2023) 162 final}, Brussels, March 2023
- Flach, L. u .a. (2022): Wie abhängig ist Deutschland von Rohstoffimporten? Eine Analyse für die Produktion von Schlüsseltechnologien, Studie des ifo-Zentrum für Außenwirtschaft für die IHK München und Oberbayern und den DIHK.
- Herzog-Stein, A.; Kotthaus, F.; Stein, U. (2022): Arbeits- und Lohnstückkostenentwicklung 2021 im zweiten Jahr der Corona-Pandemie, in: IMK Report Nr. 176, Juli 2022
- Holzmann, A. (2020): Wie setzt China seine Strategie „Made in China 2025“ in Schlüsselbranchen um?, <https://www.investmentplattformchina.de/wo-steht-china-2025/>
- International Monetary Funds (IMF) (2023a): World Economic Outlook, Data, April 2023
- International Monetary Funds (IMF) (2023b): Geoeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism, Staff Discussion Note / 2023 / 001
- Ifo Institut (2022): Wie abhängig ist Deutschland von Rohstoffimporten? — Eine Analyse für die Produktion von Schlüsseltechnologien, München
- Ifo Institut (2023a): Die Betroffenheit der deutschen Wirtschaft durch den US-Inflation Reduction Act, März 2023
- Ifo Institut (2023b): Weltweite Experteneinschätzungen zu den Auswirkungen des US-Inflation Reduction Acts, Mai 2023
- Irwin, D., A. (2022): Globalization is in retreat for the first time since the Second World War, PIIE, [http://Globalization is in retreat for the first time since the Second World War | PIIE](http://Globalization%20is%20in%20retreat%20for%20the%20first%20time%20since%20the%20Second%20World%20War%20|%20PIIE)
- Jenkins, J. (2022): The Inflation Reduction Act and the Path to a Net-Zero America, Princeton 2022
- Kamin, D.; Kysar, R. (2023): The Perils of the New Industrial Policy - How to Stop a Global Race to the Bottom, in: Foreign Affairs, May/June 2023, P. 92-103
- Korfanty-Schiller, E.; Otte, C.; Steinacher, H.; Rohde, R.; Abele, C. (2022): Dicke Luft – Die Großmächte China und USA ringen um die technische Vorherrschaft. Gerade in Zukunftstechnologien drohen sich die beiden Märkte zu entkoppeln. Für deutsche Exporteure bedeutet dies vor allem eins: höhere Kosten, GTAI Germany Trade & Invest, in: Markets International 1 | 2022, S. 7–17
- Krebs, T. (2023): Industriepolitische Zeitenwende, in: FES diskurs März 2023
- Krätke, M., R. (2022): Chips: Wettlauf um die Schlüsselindustrie des 21. Jahrhunderts, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 10/2022.
- OECD (2021): Trade in Value Added (TiVA) database, edition 2021
- Rodrik, D. (2022): A Better Globalization Might Rise from Hyper-Globalization's Ashes by Dani Rodrik – Project Syndicate (project-syndicate.org)
- Sachverständigenrat (SVR) (2022): Jahresgutachten 2022/23
- Talin, B. (2021): Chinas große Strategie „Made in China 2025“, auf: More Than Digital, [https://morethandigital.info/chinas-grosse-strategie-made-in-china-2025-mic25/Januar 2021](https://morethandigital.info/chinas-grosse-strategie-made-in-china-2025-mic25/Januar%202021)
- Truger, A. (2023): Die Ampel muss zum finanzpolitischen Pragmatismus zurückfinden, in: Wirtschaftsdienst, Mai 2023
- White House (2021): Updated Fact Sheet: Bipartisan Infrastructure Investment and Jobs Act, August, 2nd 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/08/02/updated-fact-sheet-bipartisan-infrastructure-investment-and-jobs-act/>
- White House (2022): Fact Sheet: Chips and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China, August, 9 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/>
- White House (2023): Building A Clean Energy Economy: A Guidebook to the Inflation Reduction Act's Investments in Clean Energy and climate Action, January 2023
- Zenglein, M., J. (2019): Evolving Made in China 2025, Vortrag anlässlich des IG Metall-Konjunkturgesprächs am 13.11.2019.
- Zenglein, M. J. (2020): Mapping and Recalibrating Europe's Economic Interdependence with China, in: MERICS China Monitor, November 2020



Impressum

Wirtschaftspolitische Information

Ausgabe Nr. 1 | Juni 2023

Herausgeber:

Jürgen Kerner
Hauptkassierer und geschäftsführendes Vorstandsmitglied
IG Metall Vorstand
D-60519 Frankfurt am Main

Autor/in:

Wilfried Kurtzke / Beate Scheidt

Grafiken:

Wilfried Kurtzke, Sandra Naumann, Sarah Schäfer
und Beate Scheidt

Bezugsmöglichkeiten

IG Metall Vorstand

VB 03 Hauptkassierer
Ressort Koordination Branchenpolitik

Sarah Schäfer

D-60519 Frankfurt am Main
Telefon: +496966932668

Fax: + 49696693802091
Web: www.igmetall.de/download

Interesse an weiteren ökonomischen Publikationen?

Bitte Email an: sarah.schaefer@igmetall.de