

Europas Industrie- und Handelspolitik: Eine Bewertung der deutschen und europäischen Strategien aus ökonomischer Sicht

Carsten Hefeker*

Inhalt	
A. Einleitung	227
B. Industriepolitik	229
C. Strategische Schlüsselindustrien	231
D. Wahl der Instrumente	233
E. Internationale Konsequenzen	234
F. Schlussfolgerung	236

A. Einleitung

Mit seiner Industriestrategie Deutschland 2030 hat Bundeswirtschaftsminister Altmaier Anfang 2019 eine Vorstellung für die deutsche Industriepolitik formuliert und die Europäische Kommission aufgefordert, dies auch für Europa zu tun.¹ Die neue Kommission unter Frau von der Leyen ist dieser Aufforderung nun gefolgt und hat ihrerseits Vorstellungen für eine europäische Industrie- und Handelspolitik vorgelegt.² Diese Politik setzt auf die Förderung digitaler und ökologischer Technologien nach innen, aber auch auf eine Antwort an Handelspartner, die Dumping betreiben, ihre Exportindustrien subventionieren oder Direktinvestitionen vornehmen mit dem Ziel, wichtige Technologien abzugreifen oder zu monopolisieren. Während das Papier der deutschen Regierung explizit China und die USA als die strategischen Wettbewerber identifiziert, nennt das Papier der Kommission kein einzelnes Land konkret, sondern spricht von der Notwendigkeit der Sicherung der europäischen Souveränität. Schlüsselindustrien sollen gehalten oder zurück nach Europa geholt werden, und Lieferketten sollen explizit auf Europa ausgerichtet sein. Dies soll in beiden Fällen mit erheblichen Eingriffen und Unterstützung des Staates beziehungsweise der Europäischen Union einhergehen.

* Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für Europäische Wirtschaftspolitik, Universität Siegen, Unteres Schloß 3, 57068 Siegen, carsten.hefeker@uni-siegen.de.

1 Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)*, Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, 2019.

2 Vgl. *Europäische Kommission*, Eine neue Industriestrategie für Europa, COM (2020) 102 final, 2020.

Die Problembeschreibung, die Berlin und Brüssel dabei vornehmen, ist nicht von der Hand zu weisen. China subventioniert die heimische Industrie im Rahmen seiner China 2025 Strategie um in wichtigen Wirtschaftsbereichen weltweit führend zu werden, es nimmt strategische Direktinvestitionen vor, achtet die geistigen Eigentumsrechte nicht und manipuliert damit die Handelsbeziehungen. Das meiste davon widerspricht den Regeln einer offenen und liberalen Handelsordnung, ist aber im Rahmen der WTO nur schwer sanktionierbar, da viele Bereiche dort nicht erfasst sind und die WTO massiv an Einfluss verloren hat. Beide Papiere bemängeln zu Recht, dass das WTO-Instrumentarium zwar erlaube, gegen Dumping im Warenbereich vorzugehen, der Dienstleistungssektor aber nicht geregelt sei.

Darüber hinaus hat sich mit dem Amtsantritt von Präsident Trump die Erosion des internationalen Handelssystems nochmals beschleunigt. Bereits seit der Finanzkrise ist beobachtbar, dass in vielen Ländern die nicht-tarifären Handelsbeschränkungen massiv zugenommen haben.³ Unter der neuen Regierung aber ist die amerikanische Handelspolitik explizit merkantilistisch geworden, indem sie eine ausgeglichene oder positive Leistungsbilanz anstrebt und angekündigt hat, globale Wertschöpfungsketten unterbrechen zu wollen. Die Strategiepapiere sollen auf diesen Nationalismus eine Antwort sein.

Die Entscheidung der amerikanischen Regierung vom Dezember 2017, die Neubesetzung der vakanten Stellen am Appellate Body der WTO dauerhaft zu verhindern, bedeutet darüber hinaus, dass internationale Handelskonflikte nicht mehr im Rahmen der WTO geklärt werden können. Dies zwingt auch andere Nationen, neue Wege der Konfliktlösung zu suchen. Die angekündigte Strategie der Kommission reflektiert dies, indem zwar noch von multilateraler Handelspolitik als Ziel gesprochen wird, die konkret angesprochenen Instrumente aber unilateraler Natur sind. Der ohnehin zunehmende Nationalismus in der internationalen Wirtschaftspolitik wird durch diese Vorschläge tendenziell weiter vorangetrieben, was zumindest den selbsterklärten Absichten Deutschlands und der EU widerspricht, globaler Partner zu sein und auf internationale Zusammenarbeit zu setzen, diese anzuführen und von anderen anzumahnen.

Dieser Aufsatz setzt sich mit den grundlegenden Ideen der beiden Strategien auseinander und diskutiert ihre Schwachpunkte und die Risiken, die sie für das internationale Handelssystem bedeuten. Dabei gehe ich zuerst auf die Industriepolitik ein und diskutiere dann die Rolle von sogenannten Schlüsselindustrien, denen in beiden Papieren eine entscheidende Bedeutung zukommt. Danach gehe ich auf die vorgeschlagenen Instrumente der Umsetzung ein und spreche schließlich die Konsequenzen für das internationale Handelsregime an.

3 Vgl. *Evenett/Fritz*, *Going It Alone?*, Global Trade Alert Report 25, London: Centre for Economic Policy Research, 2019.

B. Industriepolitik

Die deutsche Industriestrategie des Bundeswirtschaftsministers fordert für Deutschland einen Industrieanteil von 25 Prozent und für die EU einen von 20 Prozent, den auch die Kommission übernommen hat. Während nicht ganz klar ist, welche Wirtschaftsbereiche genau die Strategien damit meinen, erscheint aber aus dem Kontext klar, dass sie vor allem auf das verarbeitende Gewerbe abstellen. In beiden Fällen liegen die tatsächlichen Anteile darunter, erfordern also, dass die Industrieanteile ausgebaut werden. So liegt der Anteil des verarbeitenden Gewerbes in Deutschland zwei bis drei Prozent unter dem angestrebten Wert, in Europa sogar um rund sechs Prozent.⁴ Beide Papiere betonen, dass der Wohlstand Deutschlands und der EU vor allem auf diesen Bereich zurückzuführen ist. Das Kommissionspapier spricht gar davon, dass Europa schon immer die Heimat der Industrie war und auch bleiben solle.

Die grundlegende, wenn auch überholte Logik dahinter ist, dass die Entwicklung von Volkswirtschaften und Einkommenszuwächse historisch über eine Ausweitung des industriellen Sektors erfolgen. Die industrielle Revolution legte die Grundlagen für das Wachstum der sogenannten Industrieländer und auch heute ist es in der Tat so, dass viele Arbeitsplätze in der Industrie durch eine reichliche Ausstattung mit Kapital in Form von Technologie und Maschinen sehr produktiv sind und damit höhere Einkommen generieren als einfache Dienstleistungsberufe oder solche in der traditionellen Landwirtschaft, die vor allem in den neueren Mitgliedsstaaten noch eine größere Bedeutung hat. Diese Logik ist aus mindestens drei Gründen nicht überzeugend.

Erstens ist ein Rückgang des Industrieanteils normal für wachsende Volkswirtschaften, da mit steigendem Einkommen ein größerer Anteil des Einkommens für Dienstleistungen ausgegeben wird. Vor allem im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie, die in den Papieren mehrfach als Ziel angesprochen wird, aber auch bei Beratungsdienstleistungen und im weitesten Sinne Freizeit und Mobilität sind die Zuwachsraten deutlich größer als in der traditionellen Industrie, da die Unternehmen und Konsumenten das steigende Einkommen vor allem für solche Produkte ausgeben.

Aufgrund des weltweit steigenden Einkommens gehen Schätzungen zudem davon aus, dass global der Anteil der industriellen Wertschöpfung am gesamten Einkommen insgesamt zurückgehen wird.⁵ Damit werden die angestrebte Ausweitung der europäischen und deutschen Anteile an der industriellen Produktion aber dazu führen, dass die Deindustrialisierung in anderen Ländern beschleunigt wird, wenn die Strategien erfolgreich sind. Die deutsche Industriestrategie spricht explizit davon, dass sie gewissen Industrien nach Europa zurückholen will. Wenn Europa aber einen steigenden Anteil eines schrumpfenden Sektors beansprucht, muss dies zu Lasten anderer Regionen und Länder gehen. Sollten andere Länder ebenso auf die Weiterentwicklung

4 Vgl. Zettelmeyer, Policy Brief 19-4, 2019.

5 Ibid.

oder mindestens Sicherung ihrer industriellen Produktion setzen, so wie dies bereits die USA und China tun, würde dies zweifellos zu Handelskonflikten führen.

Zweitens ist es richtig, dass historisch betrachtet tatsächlich vor allem die Ausweitung der Industrie zu Einkommenszuwächsen geführt hat. Das wurde vor allem durch die Reduktion des primären Sektors getrieben, während der tertiäre Sektor eher durch einfache, nicht sehr produktive Tätigkeiten gekennzeichnet war. Dies ist aber längst nicht mehr der Fall. Viele Berufe entstehen in dienstleistungsorientierten Bereichen wie Beratung und Informationstechnologie. „Industrie 4.0“ ist ein gutes Beispiel, in dem die meisten Arbeitsplätze in der Entwicklung der Technologie eher dem Dienstleistungsgewerbe und nicht der klassischen produzierenden Industrie zugerechnet werden. Dies aber sind sehr produktive Bereiche, in denen hohe Einkommen erzielt werden und die mit der Vorstellung, dass Dienstleistungen meist schlecht entlohnt sind, nicht mehr vereinbar ist. Tatsächlich zeigt Zettelmeyer vielmehr, dass die historisch vorhandene positive Korrelation zwischen industriellem Anteil an der Wertschöpfung und Pro-Kopf Einkommen sich nicht mehr bestätigen lässt.⁶

Studien zur Weiterentwicklung der Arbeitswelt und dem Einfluss von Globalisierung, Robotik und Digitalisierung sehen die Entwicklung weiter in diese Richtung gehen.⁷ Nicht nur findet ein immer größerer Teil von Investitionen in diesem Bereich statt, den Haskel und Westlake als „intangible capital“ bezeichnen.⁸ Sie zeigen auch, dass gerade in diesem Bereich hochqualifizierte und hochbezahlte Berufe entstehen. Es sind gerade diese Bereiche, in denen Deutschland und Europa technologisch führend sein wollen, was die Fixierung auf bestimmte Maße von Industrialisierung aber eher verfehlen würde.

Drittens ist der Prozess der Umstrukturierung schließlich auch von der Alterung der Gesellschaft getrieben. Zum einen werden mehr Berufe in der traditionellen Dienstleistung (wie Pflege) entstehen, aber auch in der oben angesprochenen modernen Dienstleistung wie Telekommunikation. Zum anderen wird der relative Mangel an Arbeitskräften dazu führen, dass industrielle Tätigkeiten mehr und mehr von Robotern übernommen werden müssen. Setzt man aber auf die Förderung von Sektoren, die zunehmend automatisieren, und kommt ein größerer Teil der gesamten Wertschöpfung aus diesem Bereich, so hat das auch Verteilungseffekte, da ein größerer Anteil des Einkommens den Besitzern der Maschinen zukommen würde, was sicher mit erheblichen politischen Konflikten verbunden wäre.

Beide Papiere erwähnen die Künstliche Intelligenz, Datenverarbeitung, Biotechnologie und autonome Mobilität sowie Robotik und Weltraum- und Verteidigungstechnologie als die strategischen Industrien, die es zu entwickeln gelte. Diese sind zwar mit der traditionellen Produktion verbunden, zählen aber eher in den Dienstleistungssektor. Beide Strategiepapiere sehen diese Tätigkeiten offenbar als Anhang der Industrie und übersehen, dass die stark wachsenden Bereiche und Firmen wie Alphabet (Google), Windows, Apple, Amazon oder Facebook mit der produzierenden oder

6 Ibid.

7 Vgl. Haskel/Westlake, sowie Baldwin.

8 Ibid.

verarbeitenden Industrie nichts zu tun haben. Insofern ist nicht klar, wie die beiden Strategiepapiere „Industrie“ verstanden wissen wollen, was die Messung des Zielerreichungsgrad schwierig macht. Die Zielvorgabe, dass vor allem die Industrie gestärkt werden müsse, ist somit irreführend.

C. Strategische Schlüsselindustrien

Neben dem abstrakten Ziel, die Größe eines bestimmten Sektors steuern zu wollen, werden die Strategiepapiere in zwei weiteren Aspekten konkreter. So werden von beiden bestimmte Industrien genannt, die es zu fördern gelte, darüber hinaus gehen sie auf die Größe der Unternehmen, die sie zu fördern gedenken, ein.

In der Strategie der Europäischen Kommission wird vor allem auf die Digitalisierung und Umwelttechnologie und die sogenannte Kreislaufwirtschaft gesetzt. Es geht der Kommission um eine bessere Wiederverwertung produzierter Waren, eine sauberere und vor allem gesicherte Energieversorgung und die digitale Ertüchtigung der herkömmlichen Industrie. Der zweite Punkt ist auch die Stoßrichtung der deutschen Strategie, in der die Verwendung künstlicher Intelligenz, der Umbau der Automobilindustrie, die Entwicklung der Biotechnologie und der Ausbau der modernen Telekommunikation als Beispiele genannt werden. Zugleich wird betont, dass viele dieser Industrien in anderen Regionen, vor allem den USA und China, einen Vorsprung hätten, den es aufzuholen gelte. Das deutsche Strategiepapier nennt sogar Chinas Vorgehen als vorbildlich, dem es nachzueifern gelte.

Beiden Papieren liegt zugrunde, dass man offenkundig der Meinung ist, die Industrien der Zukunft identifiziert zu haben und es nun vielmehr darum gehe, dass diese in Europa und nicht in anderen Teilen der Welt entstehen. Sofern sie bereits abgewandert sind, gelte es, sie zurück nach Europa zu holen. Das Standardargument gegen eine Industriepolitik, die auf bestimmte definierte Sektoren setzt und die Handelspolitik zu deren Unterstützung einsetzt, ist, dass die Regierung die Industrien definiert, in der sie erfolgreich sein will. Das ist naheliegend, wenn man überzeugt ist, die Zukunftsindustrien identifiziert zu haben, in denen rasante Zuwachsraten zu beobachten sind und in welchen Bereichen Firmen aus bestimmten Ländern erfolgreich sind. Das deutsche Papier nennt die sogenannte Plattformökonomie oder die Weiterentwicklung der Automobilindustrie. Wenn zum Beispiel jetzt darauf gesetzt wird, dass der Fahrzeugantrieb der Zukunft elektrisch ist, mag das aus heutiger Sicht so sein, aber es ist riskant, dafür alle anderen Alternativen zum fossilen Antrieb per politischem Beschluss auszuschließen und andere Mobilitätsformen ganz zu missachten.

Selbst wenn es möglich wäre, die „richtige“ Technologie zu identifizieren, so heißt das noch lange nicht, dass das betroffene Land oder Region am besten in der Lage ist, diese zu produzieren. Andere Länder mögen bereits einen unaufholbaren Vorsprung haben, vor allem bei den Technologien, wo Größenvorteile entscheidend sind. Jetzt noch zu versuchen, sich gegen Telekommunikationstechnologie aus den USA oder China durchzusetzen kann erfolgreich sein, sicher ist das aber nicht. Eine europäische Software gegen Microsoft durchzusetzen oder ein europäisches Facebook zu schaffen ist vermutlich nicht sehr erfolgreich, gerade in Industrien, in denen Netzwerkeffekte

entscheidend sind. Auch mit staatlicher Hilfe ist es unwahrscheinlich, dass Firmen wie Google oder Microsoft von deutscher oder europäischer Seite die marktbeherrschende Position streitig gemacht werden.

Das Risiko hingegen ist, dass dies nicht gelingen wird und man am Ende viel Geld in einen Wettlauf investiert hat, den man verliert oder vielleicht sogar bereits verloren hat. Das gilt natürlich für den privaten Sektor genauso. Nichts stellt sicher, dass private Investoren mehr wissen als Politiker. Sie mögen ebenso am Ende Investitionen verlieren und Unternehmen schließen müssen. Aber die politischen Konsequenzen sind andere: Zum einen wenden private Unternehmen nicht Steuermittel auf, sodass Fehlinvestitionen nicht durch den Steuerzahler finanziert werden. Zum anderen sind private Investoren erfahrungsgemäß eher in der Lage, sich von unrentablen Unternehmen zu trennen und damit Verluste zu begrenzen. Politisch ist das schwerer und es besteht die Gefahr, dass aus politischen Gründen Industrien weiter subventioniert werden, die auf Dauer nicht wettbewerbsfähig sind und den Steuerzahler langfristig belasten.

Im europäischen Kontext kommt hinzu, dass vermutlich die meisten Länder ähnliche Vorstellungen davon haben, welche Industrien gefördert werden sollten und wo diese angesiedelt sein sollten. Mit anderen Worten, die meisten Länder werden anstreben, dass sich die Unternehmen der Schlüsselindustrien bei ihnen ansiedeln. Das aber bedeutet entweder, dass man einen Kompromiss findet, in dem eine europäische Investitionsagentur die Entwicklung steuert und koordiniert, wobei ungeklärt ist, wie die Allokation der Ausgaben und die Verteilung bestimmter Industrien auf europäischer Ebene stattfinden sollen. Vor allem in den Industrien, in denen Größenvorteile entscheidend sind, kann man zwar den Weg gehen, die Produktion auf verschiedene Länder aufzuteilen, wie das beispielsweise bei Airbus der Fall ist. Werden aber politische Entscheidungen nicht nur über die Auswahl der Industrien getroffen, sondern auch noch über ihre geografische Ansiedlung, ist die Gefahr groß, dass dies zu ineffizienten Entscheidungen führt.

Die angesprochene Lockerung des Wettbewerbs- und Beihilferecht hat erklärtermaßen zum Ziel, Unternehmenszusammenschlüsse zu erleichtern und Industrieallianzen zu fördern, was ebenfalls kritisch zu sehen ist. Zum einen ist Europa mit einer strikten Wettbewerbskontrolle bislang gut gefahren, was nicht leichtfertig und ohne wirklich gute Gründe aufgegeben werden sollte. Zum anderen ist damit die Gefahr relativ groß, dass sich der globale Wettlauf um Industrien auf die europäische Ebene verlagert und die Mitgliedsstaaten gegeneinander konkurrieren bei der Ansiedlung von Industrien. Das würde voraussichtlich vor allem zu Lasten der kleineren und weniger reichen Mitgliedsstaaten gehen.

Das Problem verschärft sich noch dadurch, dass einige Mitgliedsstaaten wie Italien und Griechenland sich explizit um chinesische Investitionen bewerben. Wie hier eine sinnvolle und strikte Trennung zwischen europäischen Unternehmen und ausländischen Einflüssen stattfinden kann, ist nicht geklärt. China versucht mit seiner „Belt and Road Initiative“ auch auf europäische Staaten Einfluss zu gewinnen und es besteht die Gefahr, dass die europäische Industriestrategie und die BRI gegeneinander ausgespielt werden. Wenn am Ende die großzügigeren Angebote ausschlaggebend sind, ist gut denkbar, dass Europa so auseinanderdividiert wird.

Schließlich legen die beiden Papiere nahe, dass sie vor allem auf große Unternehmen ausgerichtet sind. Zwar betonen beide die Rolle von kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU), aber die erwähnte Lockerung von Fusionskontrollen deutet eher in eine andere Richtung. Das deutsche Papier setzt ganz klar auf die Schaffung von nationalen „Champions“ und erwähnt namentlich eine Reihe von großen Firmen, die es zu schützen gelte. Es ist wenig überzeugend, bestimmten Firmen eine Bestandsgarantie zu geben. Dies verzerrt die Anreize der Anteilseigner und riskiert zudem, auf langfristig nicht mehr wettbewerbsfähige Firmen zu setzen und technologische Entwicklungen zu verpassen. Besser wäre die ergebnisoffene Förderung von Forschung und Entwicklung, die aber nicht auf einzelne Firmen, deren Größe oder bestimmte Wirtschaftsbereiche ausgerichtet sein sollte.

D. Wahl der Instrumente

Das Strategiepapier des Bundeswirtschaftsministers erwähnt vor allem das Instrument einer Beteiligungsfazilität, mit der die deutsche Regierung sich an Unternehmen beteiligen könne, um diese dadurch finanziell zu unterstützen, wobei nicht klar ist, nach welchen Aspekten eine Beteiligung des Bundes erfolgen soll. Alternativ spricht das Strategiepapier die Möglichkeit von zeitlich begrenzten Beihilfen an, bei denen aber ein Eingriff in unternehmerische Entscheidungen unterbleiben solle, was mit ordnungspolitischen Grundsätzen begründet wird. Dabei ist schwer politisch vorstellbar, dass eine Einflusseinnahme auf unternehmerische Entscheidungen bei Staatsbeteiligungen unterbleiben kann. Das Problem mit temporären Beihilfen hingegen ist, dass ein politischer Druck entstehen wird, diese im Bedarfsfall zeitlich und im Volumen auszudehnen. Wenn zudem klar ist, dass die Regierung ein erklärtes Interesse an der Stützung einer bestimmten Industrie oder gar einer einzelnen Firma hat, ist die Ankündigung, irgendwann die Unterstützung zu entziehen nicht sehr glaubhaft, was wiederum die Anreize für betroffene Firmen erhöht, sich auf dauerhafte Unterstützung einzustellen und weniger Anstrengungen zu unternehmen auf eigenen Beinen zu stehen.

Während die deutsche Strategie auf eine direkt finanzielle Unterstützung der Unternehmen durch die Regierung setzt, geht das EU Papier von indirekter Förderung aus, was nicht überraschend ist. Die vorläufigen Verhandlungen über den Mittelfristigen Haushaltsrahmen 2021-2027 haben offenbart, dass die Mitgliedsstaaten weit davon entfernt sind, sich über den zukünftigen Haushalt in seiner Höhe und Struktur einigen zu können. Während eine Gruppe strikt gegen die Ausweitung des Haushalts ist, wehren sich andere entschieden gegen Kürzungen in den traditionellen Bereichen Kohäsion und Agrarpolitik. Das Papier der Kommission ist realistisch genug, nicht davon auszugehen, dass das EU-Budget große zusätzliche Aufgaben übernehmen könnte.

Stattdessen wird relativ vage darauf verwiesen, dass es darum gehen solle, die privaten Investitionsanreize zu fördern, um damit das gewünschte Ziel zu erreichen. Beide Strategien setzen auf die Verbesserung privater Investitionen, in dem die Kapitalmarktintegration gefördert und vor allem das Wagniskapitalsegment des Finanz-

sektors gestärkt werden soll. Wie das geschehen soll, ist unklar und es ist fraglich, ob dies durch politische Willenserklärungen geschehen wird. Die grundsätzlich anderen Strukturen von europäischen und amerikanischen Kapitalmärkten werden nicht beachtet, sodass fraglich ist, ob es zur angestrebten öffentlich-privaten Finanzierung kommen wird.

Schwerwiegendere internationale Konflikte sind darüber hinaus zu erwarten durch die handelspolitischen Instrumente, welche die Kommission benennt. Es soll ein leitender Handelsbeauftragter ernannt werden, der vor allem die Subventionspolitik von Drittstaaten überwachen soll. Auch sollen die ausländischen Direktinvestitionen mehr und stärker kontrolliert werden. Um das auch tun zu können, sind für das nächste Jahr ein Weißbuch und ein Gesetz zur Abwehr von Subventionen angekündigt, was der EU bislang nicht vorhandene Möglichkeiten der Vergeltung von Subventionen eröffnen soll. Sollte das umgesetzt werden, wäre dies ein weitreichender und schwerwiegender Wechsel in der europäischen Handelspolitik.

E. Internationale Konsequenzen

Überraschend bei der Strategie der Europäischen Kommission ist, wie eindeutig sie auf unilaterale Handelspolitik setzt. Das kommt überraschend, weil es im Widerspruch zur bisherigen Rhetorik der EU steht, die stets das multilaterale Element betont hat und auf Handelsabkommen mit Ländern und Regionen wie Japan, Singapur, Mercosur, Kanada oder den USA (vor dem Amtsantritt Trumps) gesetzt hat. Selbst in ihrem „Mission letter“ für Handelskommissar Phil Hogan hatte die designierte Kommissionspräsidentin von der Leyen von diesem noch verlangt, mit den Handelspartnern zusammenzuarbeiten.⁹ Jetzt hingegen, so das Strategiepapier, soll ein Handelsbeauftragter neben den Handelskommissar treten, der unerwünschte Handelspraktiken von Drittstaaten überwachen soll.

Dies ist aus verschiedenen Gründen problematisch. Beide Papiere betonen, dass es darum gehe, Wertschöpfungsketten europäisch auszurichten. Zum einen wohl, weil man Angst hat, Souveränität zu verlieren (z.B. bei der Datensicherheit), zum anderen, weil Lieferketten fragil sind. Dies zeigt nicht nur die aktuelle Entwicklung der Unterbrechung der Lieferketten durch die Pandemie, ähnliches sah man bereits in der Finanzkrise 2008, in der ebenfalls der internationale Handel massiv zurückging, damals aufgrund von Finanzierungsproblemen. Unklar ist aber, warum Lieferketten innerhalb Europas stabiler sein sollen als globale Ketten das sind. Wie die aktuelle Situation zeigt, treffen globale Schocks auch europäische Lieferketten. Bei einer Unterbrechung von Lieferketten aufgrund europäischer Schocks hingegen, wie beispielsweise Naturkatastrophen, kann globale Versorgung auch der Absicherung dienen.

Ein entscheidender Vorteil in der Einbindung in die internationale Arbeitsteilung ist die damit verbundene Wohlfahrtssteigerung. Durch die Schaffung langer und sehr differenzierter Wertschöpfungsketten ist es möglich, Zulieferungen und Endprodukte

⁹ Vgl. von der Leyen.

aus Regionen zu beziehen, die diese günstiger produzieren können. Eine bewusste Ausschaltung dieser Effekte hat also unmittelbare direkte ökonomische Kosten für die Unternehmen und die Verbraucher. Höhere Produktionskosten aufgrund einer Abschottung von gewissen Vorleistungen von außerhalb der Union gefährden direkt und indirekt Arbeitsplätze.

Aber selbst wenn die EU bereit ist, Wohlfahrtsverluste im Handel aus übergeordneten politischen oder strategischen Zielen zu akzeptieren, ist davon auszugehen, dass Drittstaaten dies mit einer entsprechenden Handelspolitik ihrerseits beantworten werden. Weder China noch die USA, um nur die beiden wichtigsten Ziele der Politik zu nennen, werden hinzunehmen, dass Teile ihrer heimischen Industrie vom EU Markt ausgeschlossen werden. Die EU geht mit einer solchen Strategie die Gefahr weiter eskalierender Handelskonflikte ein, die zum einen die Kosten für Verbraucher erhöhen werden und zum anderen vor allem die exportbasierte deutsche Wirtschaft treffen werden.

Der zweite Aspekt neben der Gefahr einer Schaffung weiterer Handelskonflikte ist, dass die Strategie, die Deutschland und die EU formuliert haben, tendenziell das bereits stark geschwächte internationale WTO-basierte Handelssystem weiter unterminiert, das schon seit längerem an Einfluss verloren hat. Erstens ist es zunehmend schwieriger, im Rahmen einer zunehmend größeren Gruppe von Ländern, die mittlerweile 164 Mitglieder umfasst, eine Einigung zu finden. Zunehmende Heterogenität der Länder und ihrer Ziel macht es automatisch schwierig, zu einer Einigung zu kommen, die auf dem Konsensprinzip beruht. Es ist naheliegend, dass dies zunehmend dazu führt, dass weiterreichende Abkommen im kleineren und regionalen Kreis getroffen werden.¹⁰

Zweitens ist erkennbar, dass die WTO mit ihrem Fokus auf Güter- und Dienstleistungshandel nicht mehr unbedingt die aktuelle Struktur des internationalen Handels abbildet.¹¹ Sogenannte „deep integration“ Aspekte, die vor allem in den bilateralen Handelsabkommen eine zunehmende Rolle spielen, sind in der Regel in der WTO nicht gedeckt. Dies sind vor allem regulatorische Aspekte, das öffentliche Beschaffungswesen, Produktstandards und Mobilität von Arbeitskräften, die mittlerweile größere Bedeutung als tarifäre Handelsbarrieren haben und außerhalb der WTO geregelt werden müssen.

Drittens muss man auch feststellen, dass die EU ihren Teil zur Schwächung der WTO beigetragen hat. Das Scheitern der Doha-Runde der WTO ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die EU, neben anderen Staaten, die von ärmeren Ländern geforderte Öffnung der Agrarmärkte und den Abbau der Agrarsubventionierung nicht bereit war zu akzeptieren.

Wie Bown und Keynes aber deutlich machen, ist es vor allem die Erosion des Streitschlichtungsmechanismus in der WTO, welche die Länder zwingt, andere Wege der Abwehr und handelspolitischen Vergeltung gegen unerwünschte Praktiken wie Dumping, Subventionierung und Verletzung von geistigen Eigentumsrechten zu su-

10 Vgl. *Ethier*, *European Journal of Political Economy* 2001/17, S. 209-232.

11 Vgl. *Baldwin*, *Journal of Economic Perspectives* 2016/30, S. 95-116.

chen.¹² Sie beschreiben eine schon seit längerem wachsende Frustration der USA mit der Funktionsweise des Appellate Body in der WTO, die dann in der Entscheidung der Trump-Regierung gipfelte, die Neubesetzung freiwerdender Position zu blockieren und somit das ganze Streitschlichtungsverfahren lahmzulegen. Multilaterale Handelsschlichtung ist damit auf absehbare Zeit nicht mehr möglich, was die internationale Wirtschaftsordnung massiv verändert.

In diesem Sinne ist die Strategie der Kommission, sich neue handelspolitische Instrumente zu schaffen, mit denen sie gegen Drittstaaten vorgehen kann, nachvollziehbar. Die Strategie ist aber insofern riskant, als sie die Gefahr von Nationalismus in der Handelspolitik weiter verstärkt. Sinnvoller wäre es, mit anderen Ländern, die dazu bereit sind, alternative Mechanismen der Streitschlichtung zu schaffen. Handelspartner wie Kanada, Japan, Australien und Großbritannien oder Mercosur und ASEAN würden vermutlich dazu bereit sein, da eigentlich kein Land ein Interesse haben kann, sich auf unilaterale Verhandlungen mit den USA und China einzulassen, die angesichts ihrer Größe die bessere Verhandlungsposition haben. Hier kann die EU als großer und wichtiger Handelsblock versuchen, eine initiativ und koordinierende Rolle zu spielen und ähnliche Strukturen wie das Streitschlichtungsverfahren außerhalb der WTO zu schaffen, so wie sie es bereits angekündigt hat.¹³

F. Schlussfolgerung

Sowohl die deutsche Bundesregierung wie auch die Europäische Kommission reagieren mit ihren jeweiligen Strategiepapieren und Vorschlägen auf die Veränderung im globalen Handelssystem. Die wachsende globale wirtschaftliche Bedeutung Chinas und die zunehmend aggressivere Verfolgung industrie- und geopolitischer Ziele durch das Land zeigen, dass die offene und liberale Handelsordnung nicht mehr besteht. Der aggressive Unilateralismus und Merkantilismus der amerikanischen Regierung verstärkt die Wende zu einer nationalistischen Handelspolitik noch. Die daraus entstehenden Herausforderungen sind zutreffend beschrieben und die in den Papieren angestoßene Diskussion ist nötig.

Die konkreten Vorschläge aber sind aus ökonomischer Sicht nicht überzeugend. Vor allem die Festlegung auf bestimmte konkrete Ziele, wie die Größe des industriellen Sektors, bestimmte Technologien, Produktionsweisen oder Firmengrößen verspricht eher kontraproduktiv zu sein, da es die Ergebnisoffenheit des ökonomischen Wettbewerbs aushebelt. Staatliche Beteiligungen und die politische Beschränkung internationaler Wertschöpfungsketten sind ebenso wenig überzeugend. Stattdessen sollte sich die Politik bemühen, die Rahmenbedingungen in Deutschland und Europa weiter zu verbessern, um Unternehmen die Chance zu geben, international wettbewerbsfähig und innovativ zu sein. Das erfordert bessere Bildung und Universitäten,

12 Vgl. *Bown/Keynes*, Peterson Institute for International Economics, Working Paper 20-4, 2020.

13 Vgl. Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 27.03.2020, online verfügbar unter: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2127> (10.05.2020)

die Stärkung der Innovationsfähigkeit und Innovationsfreudigkeit, Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte und eine Stärkung des Venture-Capital Bereichs in Europa, was alles auch von der Europäischen Kommission als nötige Maßnahmen erwähnt wird.¹⁴ Die Unterstützung von Forschung und Entwicklung ist wünschenswert, sollte aber technologieneutral erfolgen und nicht auf bestimmte Technologien, Unternehmensgrößen oder Lieferketten ausgerichtet sein. Hier ist vor allem das deutsche Papier in seiner einseitigen und engen Festlegung zu kritisieren.

Noch problematischer sind die klar unilateral ausgerichteten handelspolitischen Empfehlungen. Im handelspolitischen Bereich sollte die EU eher auf die Stärkung des Multilateralismus setzen, statt auf eine Abschottung nach außen. Neben den USA und China umfasst die WTO noch 162 weitere Länder, mit denen die EU zusammenarbeiten kann und dies auch tun sollte. Die Verfolgung weiterer bilateraler Handelsabkommen mit anderen Regionen und Handelsräumen ist vielversprechender als die Einschränkung der globalen Arbeitsteilung.

Wenn Europa seinem eigenen Anspruch, eine führende und regelgebende Rolle in der Weltwirtschaft zu spielen gerecht werden will, dann sollte es in der Vergangenheit nicht sehr erfolgreiche Ideen von Industriepolitik und strategischer Handelspolitik nicht wiederbeleben. Die erkennbare und massive Verstärkung des Nationalismus auch innerhalb Europas in Folge der Coronakrise zeigt zudem, dass die EU nicht einmal in der Lage ist, Kooperation und Offenheit innerhalb Europas sicherzustellen. Eine gemeinsame Abschottung nach außen dürfte kaum erfolgreicher sein, gegeben, dass sich einzelne Staaten für die Zusammenarbeit mit China entschieden haben. Die vorgeschlagenen Instrumente verschärfen eher die Gefahr, dass auch die europäische Einigung darunter leiden würde.

BIBLIOGRAPHIE

BALDWIN, RICHARD, *The Globotics Upheaval: Globalization, Robotics and the Future of Work*, Oxford University Press, Oxford, 2019

BALDWIN, RICHARD, *The World Trade Organization and the Future of Multilateralism*, Journal of Economic Perspectives 2016, Vol. 30, S. 95-116

BOWN, CHAD; KEYNES, SOUMAYA, *Why Trump Shot the Sheriffs: The End of WTO Dispute Settlement 1.0*, Peterson Institute for International Economics, Working Paper 20-4, Washington, 2020

DOHSE, DIRK; FELBERMAYR, GABRIEL, *Zeit für eine neue Industriepolitik?*, Kiel Policy Brief 122, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, 2019

ETHIER, WILFRED, *Theoretical Problems in Negotiating Trade Liberalization*, European Journal of Political Economy, 2001, Vol. 17, S. 209-232

EVENETT, SIMON; FRITZ, JOHANNES, *Going It Alone? Trade Policy After Three Years of Populism*, Global Trade Alert Report 25, London, 2019

14 Siehe hierzu auch *Dohse/Felbermayr*, Kiel Policy Brief 122, Institut für Weltwirtschaft, 2019.

HASKEL, JONATHAN; WESTLAKE, STIAN, *Capitalism without Capital: The Rise of the Intangible Economy*, Princeton University Press, Princeton, 2017

VON DER LEYEN, URSULA, *Mission Letter to Phil Hogan, Commissioner-Designate for Trade*, Europäische Kommission, Brüssel, 2019

ZETTELMAYER, JEROMIN, *The Return of Economic Nationalism in Germany*, Peterson Institute for International Economics, Policy Brief 19-4, Washington, 2019