

16. Globale Handelsfragmentierung und die Rolle Europas

Autorinnen: Dr. Jenny Körner, Tel. 069 7431-3725, jenny.koerner@kfw.de
Dr. Katrin Ullrich, Tel. 069 7431-9791, katrin.ullrich@kfw.de

In diesem Kapitel diskutieren wir mögliche Fragmentierungsszenarien des globalen Handelssystems, denen sich die deutsche Industrie gegenübersehen könnte.

Verändertes außenwirtschaftliches Umfeld für die EU

Die merkantilistische Neuausrichtung der US-Handelspolitik und dem damit verbundenen Vertrauensverlust in ein regelbasiertes globales Handelssystem sowie die zunehmende Polarisierung zwischen den USA und China wird die Rahmenbedingungen für den internationalen Handel vermutlich stark verändern. Das Ausmaß der Veränderungen wird nicht zuletzt davon abhängen, ob der Vertrauensverlust weiträumig und dauerhaft ausfällt oder ob die Staaten auch ohne die USA weiterhin einen regelbasierten internationalen Handel unterstützen.

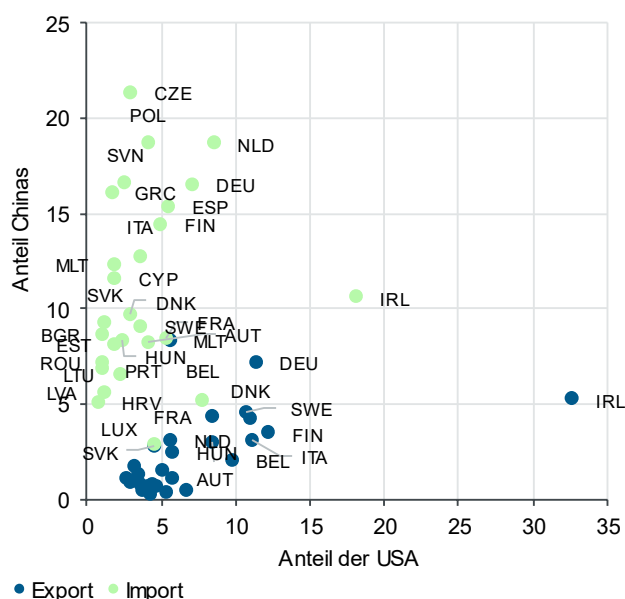
Es ist davon auszugehen, dass sich der Handel zwischen Ländern, die sich geopolitisch näherstehen, besser entwickeln wird als zwischen Ländern, deren geopolitische Interessen weiter auseinander liegen. Dies hat sich in den vergangenen Jahren gezeigt.¹ Das gleiche Muster ist für ausländische Direktinvestitionen zu erwarten, insbesondere wenn es sich um Investitionen in strategisch relevante Sektoren handelt.² Auch die Handelspolitik und damit die Rahmenbedingungen für das Auslandsgeschäft von Unternehmen werden von geoökonomischen Überlegungen zumindest beeinflusst werden.

Für die EU sind es die Handelsbeziehungen zu den USA, die durch die veränderte US-Zollpolitik seit Anfang 2025 die stärksten Veränderungen erfahren. Zugleich hat sich in den vergangenen Jahren die Einschätzung der Wirtschaftsbeziehungen zu China gewandelt, dass durch die EU nun stärker als Rivale und Wettbewerber wahrgenommen wird.³ Dabei sind die Handelsbeziehungen zu den USA und China für die einzelnen Mitgliedsländer der EU sehr unterschiedlich ausgeprägt (Grafik 16.1). Diese reichen für Industriewaren von einem Anteil der USA von 33 % an den Exporten Irlands bis hin zu knapp einem Prozent an den Importen Kroatiens. Bei den Handelsanteilen Chinas

beträgt die Spannweite 21 % an den Importen Tschechiens bis zu 0,2 % an den Exporten Kroatiens. Länderübergreifend ist jedoch festzustellen, dass die USA für die Exporte der EU-Mitgliedsstaaten bedeutender ist als China, während China die höheren Anteile am Import der Länder aufweist als die USA.

Grafik 16.1: Unterschiedlicher Umfang des Handels von Industriewaren der EU-Mitgliedsstaaten mit China und den USA

Anteil am Ex- und Importwert in Prozent, Durchschnitt 2022–2024



Quelle: UNCTAD, KfW Research.

US-Zollpolitik hat das Potenzial, die globalen Handelsströme zu verändern

Durch die Zollpolitik der USA dürften sich die internationalen Handelsströme verändern. Zwar weisen die USA nur einen Anteil von rund 14 % an der globalen Wareneinfuhr auf. Allerdings sind von den am 31. Juli 2025 verkündeten reziproken Importzöllen 69 Volkswirtschaften inkl. der EU betroffen, die zusammen rund 56 % der globalen Wareneinfuhr stellen. Hinzu kommt China, welches nochmals rund 15 % zum globalen Exportanteil hinzufügt.

Einen Anhaltspunkt für das Veränderungspotenzial liefert der erste Handelskonflikt zwischen China und den USA. Zwischen 2017 und 2024 ging der Anteil Chinas

¹ Körner, J. und K. Ullrich (2025): Auswirkungen der Zollkonflikte, KfW Research Chartbook, KfW Research.

² UNCTAD, World Investment Report 2024; Fletcher, Kevin, Veronika Grimm, Thilo Kroeger, Aiko Mineshima, Christian Ochsner, Andrea F. Presbitero, Paul Schmidt-Engelbertz and Jing Zhou. 2024. Germany's Foreign Direct Investment in Times of Geopolitical Fragmentation. IMF Working Paper 24/130.

Washington D.C.

³ European Commission/HRVP (2019), EU-China – a strategic outlook, JOIN (2019) 5 final, European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy.

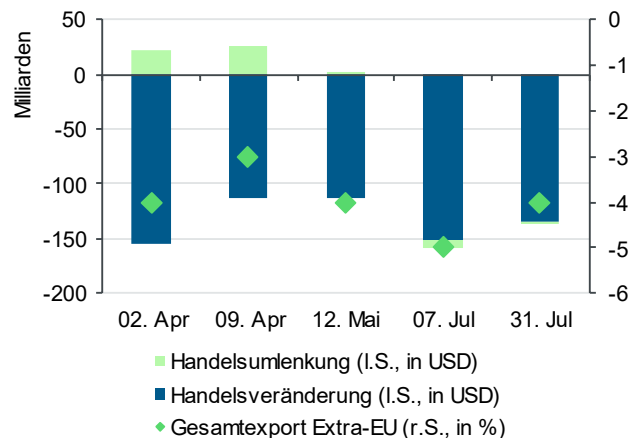
an den US-Importen um 8 Prozentpunkte zurück, der Anteil der USA an den Exporten Chinas um 4 Prozentpunkte. Dafür haben beide Länder ihre Handelsbeziehungen mit anderen Ländern ausgebaut. Am stärksten haben Vietnam und Mexiko ihre Handelsanteile sowohl am Export Chinas als auch Import der USA ausweiten können.⁴ Der Anteil der EU an den Exporten Chinas fiel 2024 mit rd. 14 % so hoch aus wie im Jahr 2017. Der Anteil der EU an den Importen der USA hat hingegen von rund 16 % auf rund 18 % zugenommen.

Wie das endgültige Importzollprofil der USA aussehen wird, lässt sich zum aktuellen Zeitpunkt im Herbst 2025 noch nicht absehen. Erste Vereinbarungen der USA mit ausgewählten Handelspartnern sind getroffen, die Aushandlung und Unterzeichnung offizieller Dokumente steht teilweise noch aus. Allerdings zeichnet sich ab, dass die länderspezifischen Zölle unterschiedlich hoch ausfallen werden, was in Kombination mit dem gehandelten Warengruppen und weiteren, warengruppenspezifischen Zollsätzen die relativen Vorteile im Handel mit den USA beeinflussen wird und zur Handelsumlenkung führen kann.

Die verschiedenen Importzollprofile, die seit Jahresbeginn durch die USA veröffentlicht wurden, dürften den Handel der EU mit den USA unterschiedlich stark beeinflussen (Grafik 16.2). Dominiert werden die Auswirkungen für die EU durch die Handelsverluste, die sich aus der Erhöhung der US-Importzölle ergeben. Für den Gesamteffekt kann jedoch auch die Handelsumlenkung relevante Ausmaße annehmen.⁵ Die EU gewinnt durch Handelsumlenkungseffekte insbesondere dann, wenn die US-Importzölle gegenüber China prohibitiv hoch sind. Bei einer relativen Angleichung der Zollhöhen durch die Aussetzung der erhöhten reziproken Zölle zwischen China und den USA fehlt dieser positive Effekt. Zugleich ist zu bedenken, dass sich auch für die chinesischen Exporte substanzielle Umlenkungseffekte ergeben dürften.⁶

Grafik 16.2: Auswirkungen der US-Importzölle auf den Handel der EU

Annahmen: Substitutionselastizität von 1,5; hohe Angebotselastizität von 999; Elastizität der Importnachfrage lt. Utoktham et al. (2020)



2. April: Zollsätze lt. Liberation Day mit prohibitiv hohen reziproken Zollsätzen auf China von 145 %. Die EU mit 20 %.⁷

9. April: Aussetzung reziproker Zölle außer für China (weiterhin 145 %), Basiszollerhöhung für alle anderen Länder inkl. EU von 10 %.

12. Mai: Aussetzung der reziproken Zölle für China (30 %), Basiszollerhöhung für alle anderen Länder inkl. EU weiterhin bei 10 %.

7. Juli: Angepasste Liste reziproker Zölle, insbes. Erhöhung des Zusatzzolls für die EU auf 20 %.

31. Juli: Neue Liste reziproker Zölle, EU-Zusatzzoll von 15 %.

Ohne Rückkopplungseffekte von Zöllen, die auf andere Sektoren erhoben werden. Warenspezifische Zollsätze für Stahl, Aluminium und Autoteile sowie veröffentlichte Ausnahmelisten berücksichtigt.

Quelle: TINA (Trade Intelligence and Negotiation Adviser, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific), KfW Research.

Der unterschiedliche Rückgang des bilateralen Handels mit den USA und die mögliche Umlenkung des Handels mit anderen Ländern als Reaktion auf die US-Importzölle und mögliche Gegenmaßnahmen schlagen sich in entsprechenden kurzfristigen Produktionsverlusten für die EU nieder, wie die Analysen des Instituts für Weltwirtschaft Kiel zeigen (Grafik 16.3). Die stärksten negativen Effekte sind dann zu erwarten, wenn die Zollanhebung substanziell ist. Zudem erhöhen sich die negativen Effekte, wenn die EU entsprechende Gegenmaßnahmen ergreift und ihrerseits Zölle erhebt.⁸ Die geringsten Auswirkungen zeitigen im Aggregat sektorspezifische Zölle. Selbst die Zölle auf US-Automobilimporte würden kurzfristig zu einem Verlust von 0,08 % der EU-Produktionsleistung führen.

⁴ Siehe Gopinath, G., Gourinchas, P.-O., Presbitero, A. F., and P. Topalova (2024), Changing Global Linkages: A New Cold War?, IMF Working Paper No. WP/24/76; Research Institute for Global Value Chains at the University of International Business and Economics, Asian Development Bank, the Institute of Developing Economies–Japan External Trade Organization and the World Trade Organization (2023), Global Value Chain Development Report 2023.

⁵ Siehe auch Conteduca, F.P., M. Mancini und A. Borin (2025), Roaring tariffs: The global impact of the 2025 US trade war, VOXEU Column.

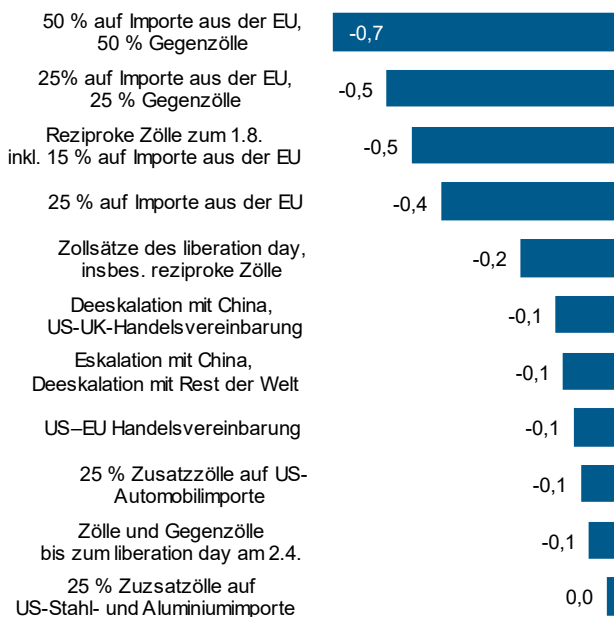
⁶ Körner, J. und K. Ullrich (2025), Auswirkungen der Zollkonflikte, KfW Research Chartbook, KfW Research, Rotunno, L. und M. Ruta (2025), Trade Partners' Responses to US Tariffs, IMF Working Paper WP/25/147.

⁷ Für Effekte in ähnlicher Größenordnung siehe Rotunno, L. und M. Ruta (2025), Trade Partners' Responses to US Tariffs, IMF Working Paper WP/25/147.

⁸ Siehe auch Rotunno, L. und M. Ruta (2025), Trade Partners' Responses to US Tariffs, IMF Working Paper WP/25/147.

Grafik 16.3: Kurzfristige Auswirkungen von Zöllen auf die reale Produktion in der EU

In Prozent



Quelle: Kiel Institute für Weltwirtschaft (2025), Kiel Trade and Tariffs Monitor – KITE-Szenarioanalysen, verschiedene Ausgaben.

Der Umfang und die Geschwindigkeit, mit der außenwirtschaftliche Verflechtungen reduziert würden, bestimmen das Ausmaß der potenziellen Wohlfahrtsverluste

Neben den Auswirkungen der US-Importzölle auf die Handelsbeziehungen und Wohlfahrt der EU ist auch zu fragen, wie sich das globale Handelssystem vor dem Hintergrund geökonomischer Fragmentierungstendenzen weiter entwickeln wird:

- Es ist davon auszugehen, dass sich die Polarisierung zwischen den USA und China fortsetzen dürfte.
- Je nach Fortgang der Zollkonflikte ist jedoch auch damit zu rechnen, dass die wirtschaftlichen Verflechtungen mit den USA auf Risiken überprüft und ggf. angepasst werden.
- Im Verhältnis zu China ist für die EU die Minderung von Risiken aus den wirtschaftlichen Verflechtungen ebenfalls eine zu erwartende Entwicklung.

Im Extremfall würden diese Entwicklungen in der Bildung von Allianzen und/oder wirtschaftlicher Entkopplung zwischen Wirtschaftsräumen unterschiedlichen Zuschnitts münden. Die Auswirkungen auf die Wohlfahrt wurden in der wissenschaftlichen Literatur untersucht (Grafik 16.4). Dabei wäre langfristig eine Unterbindung von Handel und Wissensaustausch zwischen der EU, China, der USA und den anderen Staaten der Welt mit den stärksten Wohlfahrtsverlusten für die EU – einem Rückgang des realen BIP um schätzungsweise 9 % – verbunden. Ebenfalls mit deutlichen Verlusten verbunden sind Szenarien, in denen die EU die außenwirtschaftlichen Beziehungen unterbricht, entweder unilateral oder mit Gegenmaßnahmen durch den Rest der Welt. Deutlich weniger Wohlfahrtsverluste sind zu verzeichnen, wenn die Handelsverbindungen mit einzelnen Ländern – insbesondere China – gekappt werden. In Kombination mit einer verstärkten Integration mit den USA könnte sich dies in der langen Frist sogar leicht positiv auszahlen.

Allerdings ist auch der Anpassungsprozess entscheidend. Eine schnelle Entkopplung kann kurzfristig zu deutlich stärkeren BIP-Verlusten führen, da Liefer- und Wertschöpfungsketten gestört werden.⁹ Dies hat nicht zuletzt die Corona-Krise eindrücklich gezeigt. Hinzu kommt, dass schwere Krisen langfristig negative Effekte, u. a. auf das Potenzialwachstum, haben können.

Optionen des Re- oder Nearshorings – eine Rückverlagerung der Produktion aus dem Ausland in das Inland oder zumindest die Region – werden auch diskutiert, um sich vor der Übertragung ausländischer Schocks durch internationale Wertschöpfungsketten zu schützen. Abgesehen von den eben beschriebenen substantiellen Handelsverlusten würde damit in Kauf genommen, dass sich die Anfälligkeit gegenüber inländischen Schocks erhöht.¹⁰ Auf der makroökonomischen Ebene überwiegen dann auch die Wohlfahrtsverluste die geringere Betroffenheit von Schocks bzw. die geringeren negativen Auswirkungen eines Produktivitätsschocks oder eines Schocks vergleichbar zu dem der Corona-Krise.¹¹

⁹ U. a. Attinasi, M.-G., Boeckelmann, L. und B. Meunier (2023): Friend-shoring global value chains: a model-based assessment, ECB Economic Bulletin Issue 2.

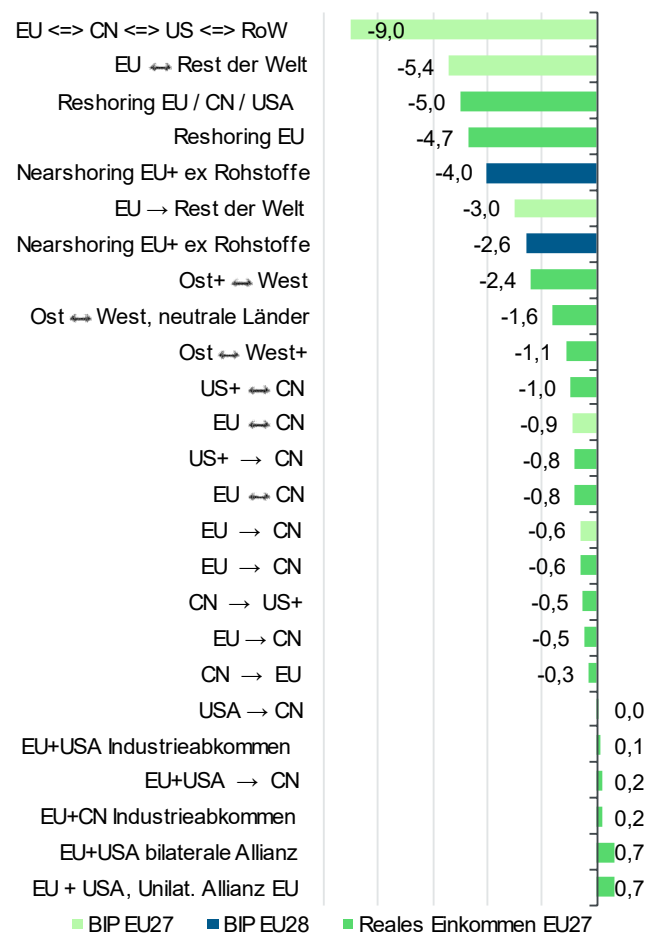
¹⁰ Espitia, A. et al. (2022): Pandemic trade: COVID-19, remote work and global value chains, The World Economy 45 (2); 561–589.

¹¹ OECD (2021): Global Value Chains: Efficiency and Risks in the Context of

COVID-19; Eppinger, P. et al. (2021), Decoupling global value chains, CESifo Working Paper No. 9079. Flach, L. und M. Steininger (2020), Globalisierung nach Covid-19: Die Folgen der Pandemie für die deutsche Wirtschaft, ifo Schnelldienst 7/ 2020 73. Jahrgang 15. Juli 2020. D'Aguianno, L. et al. (2021), Global value chains, volatility and safe openness: is trade a double-edged sword? Bank of England Financial Stability Paper, No. 46.

Grafik 16.4: Szenarien zur Fragmentierung des globalen Handels

Veränderung in Prozent.



Erläuterung: <=> Fragmentierung Handel und Wissen; → unilaterale Entkopplung, z. B. EU → CN unilaterale Entkopplung der EU von China; ↔ bilaterale Entkopplung, z. B. EU ↔ CN bilaterale Entkopplung der EU und Chinas; + Allianz mit weiteren Ländern

Quellen: Christen, E., Felbermayr, G., Mahlkow, H. und A.-N. Sandkamp (2025), Transatlantische Kooperation statt Zollkrieg: Szenarien, Optionen, Lösungsansätze, Studien, Stiftung Familienunternehmen, München; Felbermayr, G., Gans, S., Mahlkow, H. und A.-N. Sandkamp (2021), Decoupling Europe, Kiel Policy Brief, No. 153, Kiel Institute for the World Economy (IfW); Felbermayr, G., Mahlkow, H. und A.-N. Sandkamp (2022), Cutting through the value chain: The long-run effects of decoupling the East from the West, EconPol Policy Brief, No. 41, CESifo GmbH, Munich; Baba, C., Lan, T., Mineshima, A., Misch, F., Pinat, M., Shahmoradi, A., Yao, J., & van Elkan, R. (2023), Goeconomic Fragmentation: What's at Stake for the EU. IMF Working Papers, 2023(245); Baur, A., Dorn, F., Flach L. und C. Fuest (2023), Rethinking Geoeconomics: Trade Policy Scenarios for Europe's Economy, EconPol Policy Report 44, November 2023; Flach, L., J. K. Gröschl, M. G. Steininger, F. Teti and A. Baur (2021), Internationale Wertschöpfungsketten – Reformbedarf und Möglichkeiten, Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

¹² IMF (2023), Goeconomic Fragmentation and Foreign Direkt Investment, World Economic Outlook, Online Annex. Die EU zählt energieintensive Industrien, Erneuerbare Energie, Elektronik, Digital, Gesundheit, Luft- und Raumfahrt sowie Verteidigung zu den strategischen Sektoren. Siehe Arjona et al. (2023), An enhanced methodology to monitor the EU's strategic dependencies and vulnerabilities, Single Market Economics Papers, Working Paper 14.

Industriezweige sind in unterschiedlichem Maße auf Vorleistungen und Auslandsmärkte angewiesen

Für die Wirtschaftspolitik sind insbesondere Sektoren und ihre Verletzlichkeit gegenüber wirtschaftlichen und geoökonomischen Schocks von Interesse, die aus nationalen und ökonomischen Sicherheitsinteressen eine strategische Bedeutung aufweisen, z. B. Erdöl und Elektronik.¹² Für die OECD-Länder zeigt sich, dass 26 % der Inputs des den strategischen Sektoren zugeordneten Verarbeitenden Gewerbes importiert werden. Zugleich hängen 27 % ihres Outputs von der Endnachfrage im Ausland ab. Auch wenn die Verletzlichkeiten durch die Verflechtung mit Auslandsmärkten länderspezifisch sind, sind diese im primären Sektor, v. a. im Bergbau, besonders ausgeprägt.¹³

Auch für die EU zeigt sich, dass der Anteil importierter Vorleistungen im Verhältnis zur Wertschöpfung der Sektoren vor allem für die Gewinnung von Energierohstoffen, aber auch anderen Bergbaubereichen sehr hoch ist (Grafik 16.5). Bei anderen Sektoren, insbesondere Pharmazeutika und Chemischen Erzeugnissen sowie anderen Transportmitteln (Züge, Schiffe, Flugzeuge) und der Metallherzeugung, sind besonders die Auslandsmärkte für die Wertschöpfung in der EU wichtig. Dies gilt auch für den Bereich Computer, elektronische und optische Erzeugnisse. Zugleich ist dieser Wirtschaftsbereich, aber auch die Herstellung chemischer Erzeugnisse und anderer Transportmittel auf umfangreiche Vorleistungsimporte angewiesen.

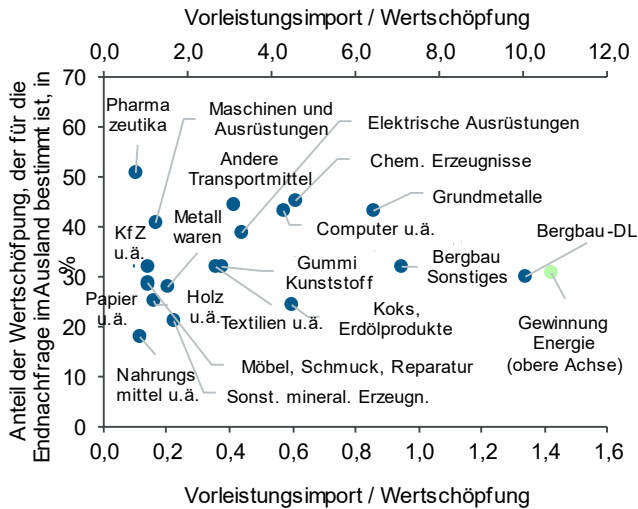
Die Kraftfahrzeugbranche wird zwar – ebenso wie Computer und elektronische Geräte sowie Chemische Erzeugnisse und Pharmazeutika oder Textilien – üblicherweise den Sektoren zugeordnet, die stark in globale Wertschöpfungsketten eingebunden sind. Die Bedeutung der Auslandsnachfrage ist in der Tat substantiell für den Sektor, der Import von Vorleistungen in die EU ist im Vergleich zu anderen Sektoren jedoch weniger wichtig. Hierin schlägt sich nieder, dass auch globale Wertschöpfungsverflechtungen regionale Zentren aufweisen können, für Europa beispielsweise Deutschland über alle Sektoren betrachtet.¹⁴ So weist die Automobilindustrie zwar eine fragmentierte Wertschöpfungskette auf, aber die Produktionsstufen sind regional konzentriert und auch ein wesentlicher Teil der Produktion erfolgt für den regionalen Markt.

¹³ OECD (2025), OECD Supply Chain Resilience Review: Navigating Risks, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/94e3a8ea-en>

¹⁴ World Bank Group, IDE-JETRO, OECD, UIBE und World Trade Organization (2019), Technological innovation, supply chain trade, and workers in a globalized world, Global Value Chain Development Report, Washington, DC: World Bank.

Grafik 16.5: Handelsverflechtung der EU nach Sektoren

Jahr 2022; alle Sektoren linke und untere Achse, außer Gewinnung Energie linke und obere Achse



Quelle: OECD (TiVa, Ausgabe 2025), KfW Research.

Sektoren mit starker Einbindung in den internationalen Handel und internationale Wertschöpfungsketten sind auch anfällig für entsprechende Schocks. Zugleich könnten Wirtschaftszweige langfristig ihre Wertschöpfung ausbauen, wenn bei begrenzten Verlusten externer Märkte die Nachfrage von Importen auf die heimische Produktion umschwenkt.¹⁵

Eine Diversifizierung der Zielmärkte der EU dürfte einfacher sein als eine Diversifizierung der Lieferländer

Eine Möglichkeit, den Risiken in internationalen Liefer- und Wertschöpfungsketten zu begegnen, ist eine Diversifizierung der ausländischen Zulieferer und Zielmärkte. Diese kann helfen, die Volatilität der Wirtschaftsleistung zu reduzieren.

Für die EU sind es besonders die Handelsbeziehungen mit China und den USA, die im Fokus der Aufmerksamkeit stehen. Auf der makroökonomischen Ebene ist die Anzahl der Lieferländer für die einzelne Warengruppe ausschlaggebend für die Diversifizierung, wenn

mögliche Qualitätsunterschiede unberücksichtigt bleiben. Dabei dürften schon bestehende Lieferbeziehungen, Netzwerke und Handelsabkommen es Unternehmen erleichtern, Lieferbeziehungen aufzubauen oder zu erweitern. Entsprechend kommen Länder in Betracht, mit denen die EU bereits Handel treibt und aus denen ein ähnliches Warenprofil wie aus China und den USA bezogen bzw. dorthin geliefert wird. Denn hier ist zu vermuten, dass diese Länder ähnliche Schwerpunkte im Handel mit der EU aufweisen wie China und die USA. Zudem ist es von Vorteil, wenn durch die Handelspartnerländer ein möglichst breites Spektrum an Waren abgedeckt werden kann.

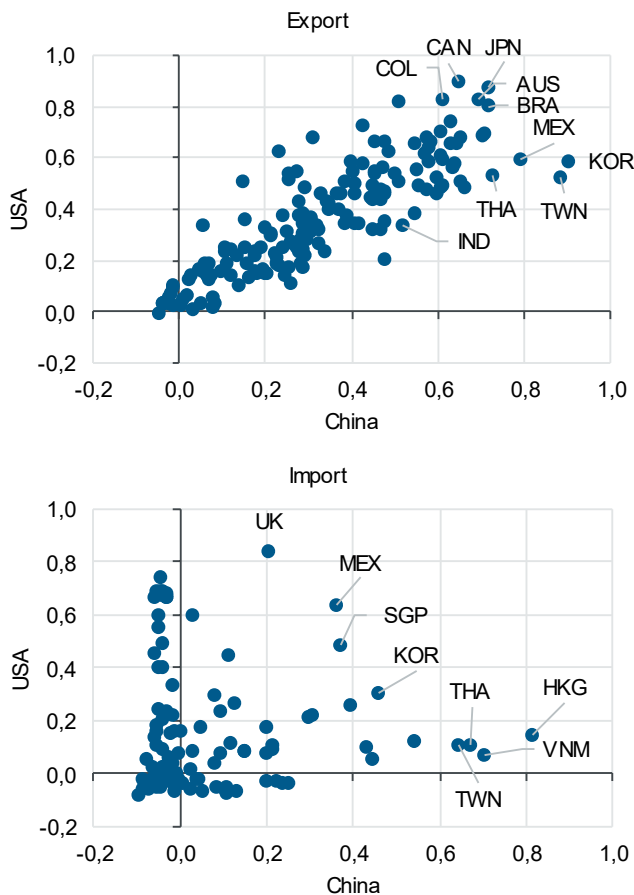
Basierend auf den Außenhandelsdaten lässt sich bestimmen, wie ähnlich aus Sicht der EU das Importprofil bzw. Exportprofil eines Landes im Vergleich zu China und den USA ist. Wird beispielsweise aus einem Land eine ähnliche Warenstruktur bezogen wie aus China, ergibt sich eine hohe positive Korrelation zwischen den Importwerten über das gesamte Warenprofil.

Die Analyse zeigt, dass bessere Rahmenbedingungen für den Handel mit anderen Ländern oftmals sowohl für eine Diversifizierung der bisherigen Exporte nach China als auch der USA hilfreich sein dürften (Grafik 16.6). Denn bei den Zielländern für die EU-Exporte geht eine Ähnlichkeit mit dem Profil Chinas tendenziell auch mit einer Ähnlichkeit für das US-Profil einher. Bei den Importmärkten hingegen gehen die Importprofile der Länder mit hoher Übereinstimmung zu China tendenziell mit weniger Ähnlichkeit zum Importprofil aus den USA einher. Hier dürften es stärker auf länderspezifische Ansätze ankommen, um eine Diversifizierung der Herkunftsmärkte für die bisherigen Importe aus den USA oder China zu unterstützen.

¹⁵ Baur, A., Dorn, F., Flach L. und C. Fuest (2023), Rethinking Geoeconomics: Trade Policy Scenarios for Europe's Economy, EconPol Policy Report 44.

Grafik 16.6: Potenzielle Handelspartner für die EU, um den Handel mit China und der USA zu ersetzen

Korrelation zwischen den Ex- und Importen der EU27 aus China und der USA und dem betrachteten Land auf der 3-Steller Ebene nach SITC-Gliederung; nur Länder, die mindestens 50 % der Warengruppen abdecken.



Quelle: UNCTAD, KfW Research.

Veränderte Handels- und Wirtschaftspolitik der EU

Die EU kann sich der veränderten geopolitischen Weltordnung und dem Wettbewerb nicht entziehen. Wirtschaftliche Interessen sind mit geopolitischen Zielen im Sinne der nationalen und wirtschaftlichen Sicherheit zunehmend miteinander zu vereinbaren. Für die Politik der EU bedeutet diese Entwicklung, eine sorgfältige Abwägung der trade-offs zwischen Schutz der heimischen Industrien und der Einbindung in den globalen Handel.

Beginnend mit der Corona-Pandemie verfolgt die EU den Ansatz einer offenen strategische Autonomie, also dem stärkeren Fokus auf Souveränität und Autonomie.¹⁶ Daraufhin hat sich die europäische Handels- und Wirtschaftspolitik verändert. Zahlreiche EU-Politikinterventionen haben bereits im Sinne der „European Economic Security Strategic“ die Reduzierung von Abhängigkeiten von außereuropäischen Märkten und die Resilienz von Wertschöpfungsketten als Ziel.¹⁷

In diesem Zusammenhang hat die EU bereits ihren handelspolitischen Instrumentenkasten um Schutzinstrumente erweitert, um auf unfaire Handelspraktiken durch Dumping, marktverzerrende Subventionen oder wirtschaftlichen Zwang zu reagieren.¹⁸ Mit der Überwachung von Direktinvestitionen im In- und Ausland in bestimmten strategischen Bereichen sollen wirtschaftliche Risiken zudem reduziert werden.

Bei einer Intensivierung der Fragmentierung kann der Einsatz weiterer protektionistischer Instrumente aus geostrategischen und Wettbewerbsaspekten für die EU sinnvoll sein. Bei deren Anwendung sollten negative Anreize für die Industrie minimiert werden, die beispielsweise entstehen, wenn Exportzölle eine Reallokation heimischer Produktion ins Ausland fördern könnten.¹⁹ Die Wechselwirkungen zwischen Außen- und Industriepolitik sind zu berücksichtigen und bestmöglich zu vereinbaren.

Industriepolitik als Instrument für wirtschaftliche Sicherheit (?)

Die globalen Handelsspannungen haben insbesondere durch wirtschaftliche Sicherheitsüberlegungen zu einer Wiederbelebung von Industriepolitiken in der EU und weltweit beigetragen.^{20 21} Der Begriff Industrieinterventionen kann ein weites Spektrum an Instrumente umfassen, die sich auch in der Handelspolitik wiederfinden (Tabelle 16.1). Rund zwei Drittel der weltweiten Industrieinterventionen verzerren internationale Wirtschaftsbeziehungen, wobei die Hälfte auf Interventionen der großen wirtschaftlichen Rivalen China, USA und die EU entfällt.^{22 23} Industriepolitik in Form von

¹⁶ Mariott, S. (2025) „Open strategic autonomy“ as an industrial policy compass for the EU competitiveness and growth: The good, the bad, or the ugly, *Journal of Industrial and Business Economics* (2025) 52:1–26.

¹⁷ Siehe auch Economic Security Strategy der EU (2023)

¹⁸ Siehe auch: Körner, J. et al. (2025) Geopolitik und Lieferketten: Wo liegen die Risiken für Deutschland und Europa?, KfW Research Chartbook, KfW Research.

¹⁹ Draghi, M. (2024) The future of European competitiveness, Part A.

²⁰ Global ist die Anzahl der Industrieinterventionen von rund 200 im Jahr 2017 auf 1400 im Jahr 2022 deutlich angestiegen.

²¹ Guarascio, D. et al. (2025) European competitiveness in the new global context: structural constraints, strategic dependencies and the role of the new industrial policy, *Journal of Industrial and Business Economics*.

²² Die Datengrundlage von Evenett et al. (2024) beruht auf der NIPO Datenbank und ermittelt insgesamt für das Jahr 2023 2530 industriepolitische Interventionen.

²³ Evenett, S. et al. (2024) *The Return of Industrial Policy in Data*

Subventionsinterventionen, welches den Fokus der folgenden Überlegungen bildet, werden zunehmend als protektionistisches Instrument genutzt. Die Tit-for-tat-Dynamik zwischen China, den USA und der EU beim Einsatz von Subventionen in strategischen Sektoren hat den Wettbewerbsdruck auf die EU enorm erhöht, da die Situation für die EU aufgrund des schwachen Wachstums in der EU und ihres geringen fiskalpolitischen Spielraums eine besondere Herausforderung darstellt.²⁴

Hierbei stellt sich die Frage, ob Industriepolitik für die EU und Deutschland eine optimale Antwort auf die oben beschriebenen Fragmentierungstendenzen sein kann. Die Literatur zur Wirkung von Industriepolitik in Bezug auf durch Protektionismus veränderte Handelsströme ist bislang noch begrenzt. Bei den folgenden Studienergebnissen ist zu berücksichtigen, dass die theoretischen Modelle derzeit noch nicht vollumfänglich geopolitische Risiken wirtschaftlicher Abhängigkeiten eines Landes bzw. der EU darstellen können.

Tabelle 16.1: Industriepolitiken nach Regionen

Anzahl der Politikinterventionen

	Europa und Zentralasien	Nordamerika	Asien Pazifik
Heimische Subventionen	427	209	148
Exportbeschränkungen	47	20	40
Exportsubventionen	53	26	55
FDI	14	4	6
Importbeschränkungen	68	21	278
Lokalisationsanreize	5	55	15
Beschaffungsanreize	13	22	2

Quelle: Evenett et al. (2024).

Bisherige Studien kommen zu dem Schluss, dass die Einführung kostspieliger Interventionen zur Korrektur der Handelsbedingungen zu einem suboptimalen Einsatz von Ressourcen auf globaler Ebene führen. Aber auch für das einzelne Land können Nachteile resultieren, wenn Skaleneffekte großer Unternehmen und daraus resultierenden Kostenvorteilen zu einer Fehlallokation der Ressourcen und ungleich verteiltem Wachstum über die Sektoren führen.²⁵

²⁴ IMF (2025) Industrial Policy in Europe: A single market perspective, IMF Working Papers.

²⁵ Lashkaripour, A. and V. Lugovskyy (2023). Profits, scale economies, and the gains from trade and industrial policy. *American Economic Review* 113(10).

²⁶ Rotunno, L. and M. Ruta (2025) Trade Partners' Responses to US Tariffs, Trade Partners' Responses to US Tariffs in: IMF Working Papers Volume 2025 Issue 147 (2025)

Konkret für das Szenario, der am 2. April verkündeten US-Importzölle, zeigen Simulationsergebnisse, dass in der EU implementierte Industriepolitik zwar über eine Ausweitung der Exporte verlorene Absätze im Ausland kompensieren kann.²⁶ Jedoch kann die Subventionspolitik die durch die US-Zölle verursachten Verzerrungen²⁷ im subventionierenden Land nicht abmildern, da diese kein Marktversagen und damit keine Produktionsexternalität darstellen. Ein weiterer Nebeneffekt ergibt sich durch die Steigerung der Exporte des subventionierenden Landes. Diese Veränderung der Handelsströme kann zu Handelsumlenkung führen, die letztendlich mit neuen Zöllen gegen das subventionierende Land beantwortet werden könnte.

Ein kooperativer Zusammenschluss der Länder ohne die USA und die Liberalisierung der Handelsbeziehungen zwischen diesen kann die Exporte dieser Länder steigern und so trotz der US-Zölle globale Wohlfahrtsgewinne genießen. In diesem Szenario sorgt der Abbau von Handelshemmnissen innerhalb der EU für einen 10 % Exportanstieg zwischen den EU-Mitgliedsstaaten. Vorteile für die EU würden sich auch durch vertiefte Handelsbeziehungen mit einigen CPTPP-Mitgliedsländern, Mercosur-Staaten sowie Indien und Indonesien ergeben.

Der internationale Wettbewerb, der durch subventionierte Unternehmen im Ausland verzerrt wird, hebt jedoch marktwirtschaftliche Mechanismen aus. Diese Marktverzerrung benachteiligt europäische Unternehmen und kann sogar zu Marktaustritten führen. Eine Wiederherstellung eines Level-Playing-Field, die Förderung von Reshoring und die Abfederung adverser Effekte, wie Versorgungsrisiken bei kritischen Rohstoffen, können jedoch industriepolitische Interventionen rechtfertigen. Hinzu kommt der Vertrauensverlust in ein regelbasiertes multilaterales System. In der Folge könnte die Bereitschaft der EU an internationalen Handelsabkommen festzuhalten sinken und der Einsatz protektionistischer Maßnahmen wie Subventionsinterventionen steigen.²⁸ Die EU sollte daher im Kontext der Fragmentierung den durch Industrieprogramme induzierten Trade-off zwischen Effizienz und Resilienz bei ihrer Wirtschaftspolitik berücksichtigen.

²⁷ Die Verzerrung entsteht durch das Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage. Zölle verringern die Nachfrage nach den betroffenen Produkten, während Subventionen das Angebot erhöhen.

²⁸ Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (2025) Industriepolitik in Europa.

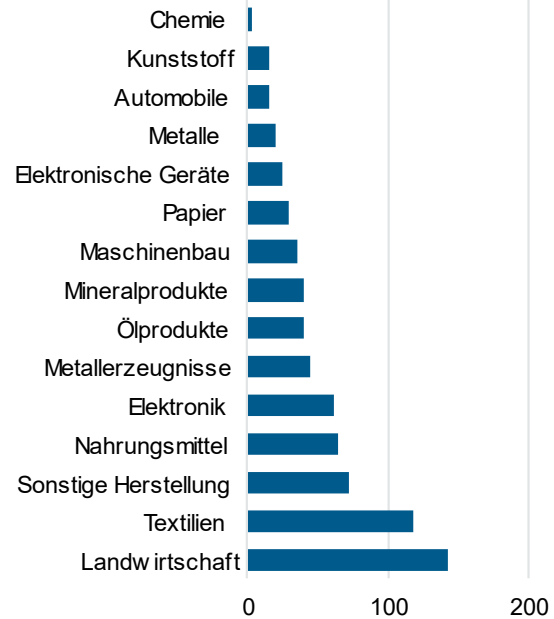
Der EU-Binnenmarkt als neuer Industriemotor

Ein stärker integrierter EU-Binnenmarkt kann die Wohlfahrtsverluste der Fragmentierung kompensieren und über Wettbewerbsanreize, Investitionen und Handelsausweitung das Produktivitätswachstum ankurbeln. Trotz des signifikanten Anstiegs des intra-europäischen Handels durch die europäische Integration bietet der Abbau von Handelshemmnissen innerhalb der EU ein nicht zu vernachlässigendes Potential. Rund 60 % des gesamten Handels der EU geht 2024 auf den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten zurück (Grafik 16.8). Jedoch bestehen weiterhin Handelsbarrieren. Die Hindernisse im intra-europäischen Handel reichen von einer unzureichenden grenzüberschreitenden Infrastruktur, regulatorischen Hürden über einen fragmentierten Kapitalmarkt bis hin zu einer unzureichenden Harmonisierung von Vorschriften.²⁹ Diese Barrieren begrenzen die Mobilität von Kapital und Arbeitskräften³⁰, was bspw. dazu führt, dass die Arbeitskräftebewegungen in den USA achtmal höher als in der EU sind.³¹

Handelskosten ausgedrückt als ad valorem Zollsatz im Güterhandel liegen im Mittel bei 44 %, wobei sich deutliche Unterschiede für die einzelnen Industrien ergeben (Grafik 16.7).^{32 33} Die geschätzten Handelshemmnisse für den Warenhandel innerhalb der EU sind damit doppelt so hoch wie innerhalb der USA. Im Dienstleistungshandel liegen die geschätzten Kosten äquivalent zu einem Zollsatz von 110 % sogar noch darüber. Das Verarbeitende Gewerbe der EU bezieht bereits 32,6 % ihrer Inputs aus dem Dienstleistungssektor.³⁴ Eine stärkere Liberalisierung des Dienstleistungshandels bedeutet also auch positive Effekte für die Industrie.³⁵

Grafik 16.7: Schätzungen zu Intra-EU Handelskosten für Güter im Jahr 2020

Intra-EU Handelskosten (in Prozent).



Quelle: IMF.

Wenn die genannten Handelshemmnisse im inner-europäischen Gütermarkt auf das Niveau, welches zwischen den Staaten innerhalb der USA beobachtbar ist, gesenkt werden würde, könnte dies potenziell die Arbeitsproduktivität in der EU um rund 7 % erhöhen.^{36 37} In einem Modell mit Technologietransfer der ausschließlich durch multinationale Unternehmen zwischen den Ländern erlaubt ist, bemisst den Wohlfahrtsgewinn einer 10-prozentigen Reduktion grenzüberschreitender Hindernisse innerhalb der EU auf 7 % des BIP.³⁸ Der EU-Binnenmarkt bietet somit großes Potential. Der verstärkte Wettbewerb und die Ausweitung der Absatzmärkte fördern zudem Produktivität und die Innovationsentwicklung. Eine stärkere Integration des EU-Binnenmarkts bietet den Unternehmen zudem die Möglichkeit von Skaleneffekten zu profitieren.

²⁹ Siehe Draghi, M. (2024) für einen umfangreichen Überblick.

³⁰ OECD (2025): OECD Economic Surveys: European union and Euro Area 2025, Volume 2025/19.

³¹ IMF (2024): Europe's Choice: Policies for Growth and Resilience, Speech of Alfred Kramer.

³² Ohne Landwirtschaft

³³ Adilbish, O. et al. (2025) Europe's Productivity Weakness, IMF working Paper, WP/25/40.

³⁴ Die Quantifizierung der Handelskosten stellen laut den Autoren bereits die obere Grenze dar.

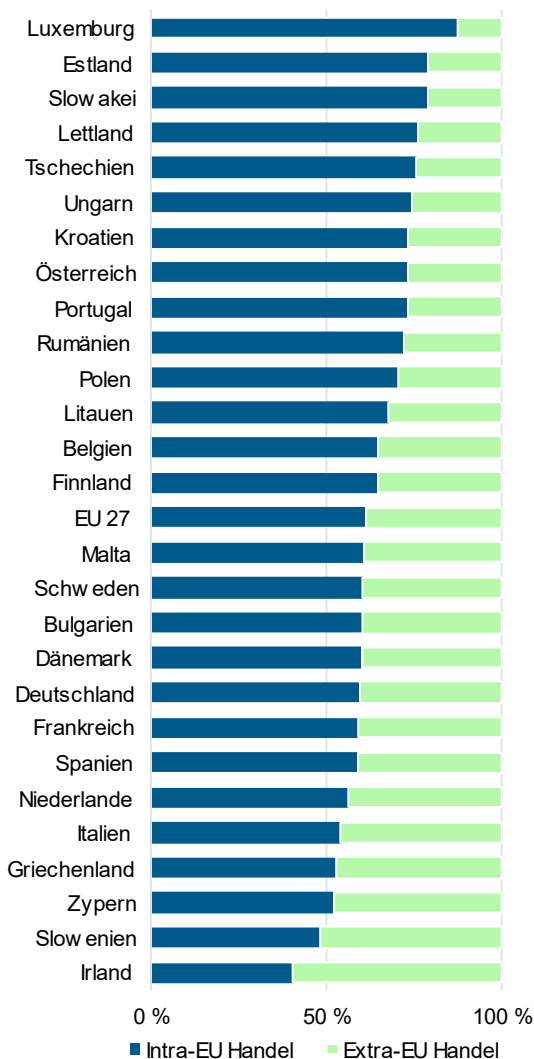
³⁶ In diesem Szenario würde die stärkere Fokussierung der Länder auf ihre komparativen Vorteile zu einer effizienteren Ressourcenallokation, eine stärkeren Spezialisierung in jedem Land und mehr Innovationen und Produktvielfalt führen.

³⁷ Adilbish, O. et al. (2025): Europe's Productivity Weakness, IMF working Paper, WP/25/40.

³⁸ Baba et al (2023): Geoeconomic Fragmentation: What's at stake for the EU, IMF working Paper, WP/23/245.

Grafik 16.8: Güterhandel unter EU-Mitgliedsländern und mit dem Rest der Welt

Importe und Exporte, 2024, in Mrd. EUR, in Prozent des gesamten Handelsvolumens.



Quelle: Eurostat.

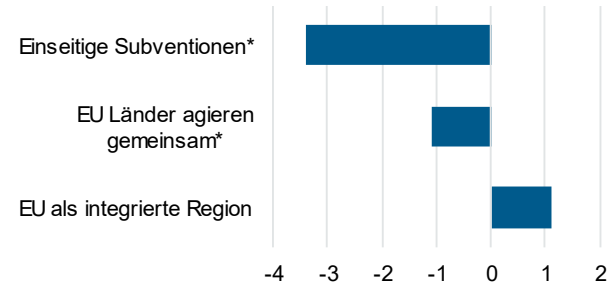
Europäische Industriepolitik

Die Industriepolitik zielt darauf ab, die Effizienz eines Sektors zu verbessern und so die gesamtwirtschaftliche Produktivität zu steigern. Dies gelingt, wenn die Interventionen wohldefiniert sind, um Marktversagen und externe Effekte z. B. den Klimawandel zu beheben. Die wirtschaftlichen Herausforderungen in der EU (siehe Kapitel 16) begründen den deutlichen Anstieg staatlicher Beihilfe auf Ebene der Mitgliedsstaaten auch nach Rückführung der Corona-Hilfen. Der Umfang staatlicher Beihilfen beläuft sich in den meisten EU-Ländern

auf rund 1,5 % des BIP im Jahr 2022, verglichen mit 0,5 % vor einer Dekade. Industriepolitik in der EU wird bisher überwiegend durch die Mitgliedsstaaten durchgeführt und ist daher wenig mit den Prioritäten der EU abgestimmt.^{39,40} Die staatlichen Beihilferegeln der EU verbieten zwar staatliche Unterstützung, die den Wettbewerb und Handel verzerren und bestimmten Unternehmen oder Branchen ungerechtfertigte Vorteile verschafft. Die kürzlich angekündigte Flexibilisierung der EU-Regeln setzt Anreize auf nationaler Ebene, saubere Technologien oder energieintensive Industrien finanziell zu unterstützen, die mit EU-Prioritäten verknüpft sind.⁴¹

Grafik 16.9: EU-Wohlfahrtsgewinne durch ein koordinierte Subventionspolitik

Prozentuale Veränderung relativ zur Situation ohne Industriesubventionen.



* BIP-gewichteter Durchschnitt der länderspezifischen Wohlfahrtverluste

Quelle: IMF (2024).

Unterschiedliche Koordinationsszenarien zwischen den Mitgliedsstaaten sind denkbar (Grafik 16.9).⁴² Simulationen von Mehrländer-Industriemodellen zeigen, dass eine politische Intervention in einem Land, welches die Produktion in einer hochproduktiven Branche mit externen Skaleneffekten durch die politikinduzierten Produktivitätsgewinnen ausweitet, einen *Produktionsverlagerungs-Effekt* erzeugen kann. In der Folge schrumpft diese Branche in den Handelspartnerländern der gleichen Region, also in allen anderen EU-Mitgliedsländern.⁴³ Als Folge der Interventionen weichen die Export- und Importmuster von den zugrunde liegenden komparativen Vorteilen ab, was die Gesamtproduktivität in diesen Volkswirtschaften verringert (Grafik 16.9).

Eine rein national eingeführte Industriepolitik in einem Sektor kann deren Produktion erhöhen und sogar deren Exportpreise des Sektors drücken. Voraussetzung

³⁹ OECD (2025): OECD Economic Surveys: European union and Euro Area 2025, Volume 2025/19.

⁴⁰ Die Kommission hat daher ein neues Koordinierungstool vorgeschlagen, um mit den EU-Ländern Investitionen in ausgewählte Schlüsselbereiche von strategischer Bedeutung und gemeinsamem europäischem Interesse besser zu koordinieren.

⁴¹ Die Förderung von EU-Interessen und gemeinsame Koordinierung von Politiken der Mitgliedsstaaten werden zudem bereits durch Important Projects of Common European Interest (IPCEI) praktiziert. Diese Projekte bündeln

staatliche Beihilfe mehrerer EU-Länder mit einem positiven Beitrag zu EU-Prioritäten. Die Kommission stellt gleichzeitig sicher, dass die Subventionsprogramme Marktversagen beheben und Verzerrungen des Binnenmarktes begrenzt werden.

⁴² Hodge et al. (2024): Industrial Policy in Europe – A single Market Perspective, IMF Working Paper, WP/24/249.

⁴³ Ossa, R. (2011): A "new trade" theory of GATT/WTO negotiations, Journal of Political Economy 119(1): 122–152.

für letzteren Effekt ist, dass die ausländische Nachfrageelastizitäten in der subventionierten Industrie gering ist, sodass eine Preisänderung in dieser Industrie die Nachfragemenge kaum verändert. Für kleine EU-Länder, deren Handel einen großen Anteil am BIP ausmacht, können diese Preiseffekte groß genug sein, um zu einer insgesamt verringerten Wohlfahrt im Inland zu führen. In diesem Fall sind aufgrund der gesunkenen Handelsbedingungen die Einnahmen aus Exporten in den subventionierten Sektoren geringer als die Einnahmenverluste aus Exporten in anderen Sektoren (*Terms of Trade Effekt*).⁴⁴

Eine gemeinsame Umsetzung wohldefinierter Industriepolitiken in allen EU-Mitgliedsländern kann hingegen Verzerrungen in den Produktionsmustern vermeiden. Die Verschlechterung der Handelsbedingungen eines EU-Landes kann durch die Verbesserungen der Handelsbedingungen mit EU-Handelspartnern, die selbst Subventionen in Sektoren mit Skaleneffekten anwenden, ausgeglichen werden. Die niedrigeren Importpreise des subventionierenden EU-Handelspartners kann die Handelsbedingungen für das betrachtete EU-

Land verbessern, sodass der aggregierte Wohlfahrtsverlust geringer ausfällt als bei unilateraler Einführung (Grafik 16.9).

Die besten Ergebnisse können in einem Binnenmarkt ohne Faktorbeschränkungen erzielt werden, wenn direkt auf EU-Ebene eine wohldeterminierte multilaterale Industriepolitik implementiert wird (Grafik 16.9). Ein ex-ante koordiniertes Vorgehen zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten ist also besonders in der EU mit einem starken EU-Binnenhandel wichtig.⁴⁵ Effektivitätsgewinne der Industriepolitiken nehmen zudem in einem integrierten Binnenmarkt deutlich zu.

Für Deutschlands energieintensive Industrie hätte eine EU-koordinierte Industriepolitik womöglich ungewollte Nebenwirkungen. Die energieintensive Industrie mit Industriepolitik aufrecht zu erhalten, wäre aufgrund der hohen Energiepreise in Deutschland nicht effizient. Nur in Regionen mit deutlich niedrigeren Energiepreisen, wie in Spanien oder Schweden, wäre diese Industrie entsprechend einer länderübergreifenden Kosten-Nutzen-Analyse wettbewerbsfähig.⁴⁶

⁴⁴ Siehe: Industrial policy in the EU: Working together to get it right.

⁴⁵ Letta, E. (2024): Much more than a market, Empowering the Single Market to deliver sustainable future and prosperity to EU citizen.

⁴⁶ OECD (2025): OECD Economic Surveys: European union and Euro Area 2025, Volume 2025/19.