

Europäische Wirtschaft zukunftsfähig machen | März 2025

## Außenwirtschaft unter Druck: Handelspolitische Themen für die nächste Bundesregierung

Etienne Höra, Cora Jungbluth, Thieß Petersen

Deutschlands exportorientierte Wirtschaft hat in den letzten beiden Jahrzehnten wie kaum eine andere von einem günstigen globalen Handelsumfeld profitiert. Die deutsche Außenhandelsquote – also die Summe aus Exporten und Importen in Relation zum BIP, ein wichtiger Indikator für den Offenheitsgrad einer Volkswirtschaft – lag [2023](#) bei ca. 83 Prozent. Dies ist die höchste Quote unter allen G7-Staaten. Jeder [vierte](#) Arbeitsplatz in Deutschland hängt

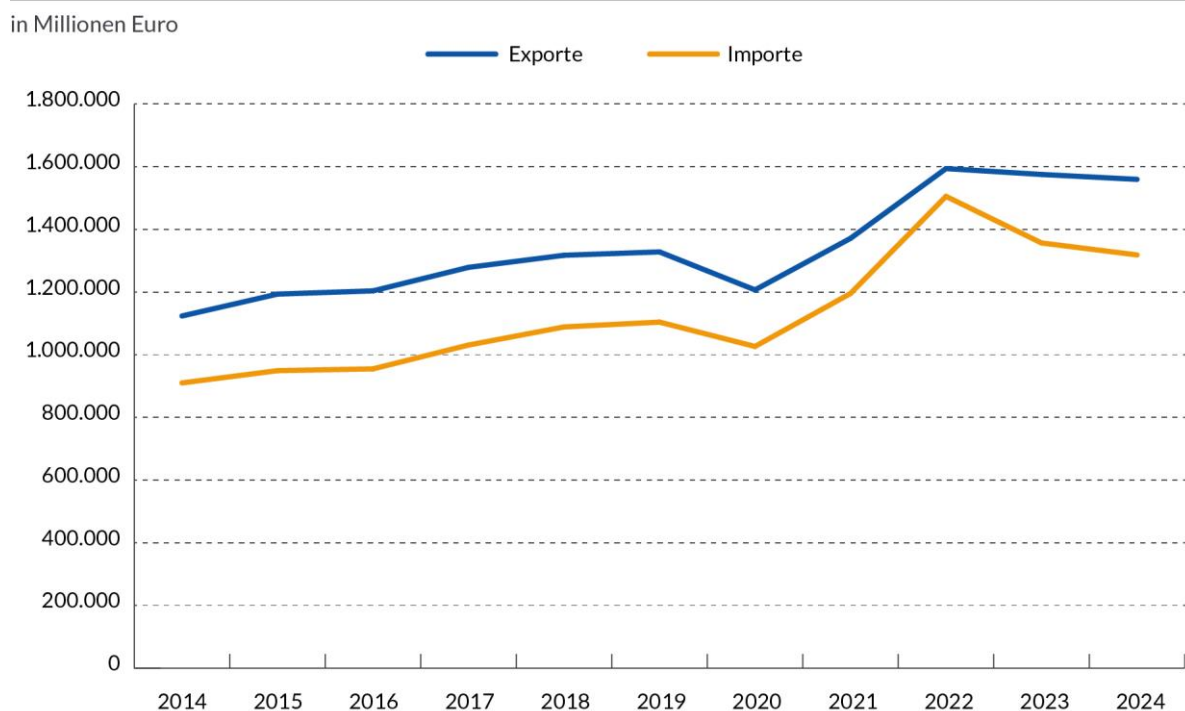
direkt oder indirekt vom Export ab. Dabei gehen rund 46 Prozent der deutschen Exporte in Nicht-EU-Länder. Die USA und China sind Deutschlands größte Handelspartner, wobei die USA das wichtigste Exportzielland sind und China das wichtigste Importherkunftsland darstellt.

In den letzten fünf Jahren ist die Außenhandelsorientierung der deutschen Wirtschaft jedoch zunehmend zu einer wirtschaftlichen und politischen Heraus-

forderung geworden: Die Corona-Pandemie und der russische Krieg gegen die Ukraine haben die Abhängigkeiten, die durch globale Lieferketten und die Angewiesenheit auf Exportmärkte für den eigenen Erfolg entstehen, deutlich vor Augen geführt. Nach einer kurzen Erholungsphase nach der Pandemie 2021-2022 sind die deutschen Exporte und Importe 2023 und 2024 zwei Jahre in Folge gesunken – bei den [Exporten](#) ist das ein Novum in der Geschichte der

Bundesrepublik. Zu dieser Entwicklung trägt der global wachsende [Konkurrenzdruck aus China als langfristiges strukturelles Problem](#) bei, nicht nur in neuen Technologien, wie Batterien und E-Autos, sondern gerade auch für deutsche Exportschlager wie Maschinen- und Automobilbau sowie Chemie. Aufgrund der Rückkehr Donald Trumps ins Weiße Haus ist zudem mit erheblichen Effekten durch neue US-Zölle zu rechnen.

ABBILDUNG 1: Entwicklung des deutschen Außenhandels, 2014-2024



Quelle: Gesamtentwicklung im Außenhandel seit 1950 (deutsch), <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/Tabellen/gesamtentwicklung-aussenhandel.pdf>  
Für 2024: Exporte im Dezember 2024: +2,9 % zum November 2024 - Statistisches Bundesamt, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/02/PD25\\_048\\_51.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/02/PD25_048_51.html)

| BertelsmannStiftung

Handelspolitisch gibt es in den nächsten vier Jahren aus deutscher Sicht daher erheblichen Handlungsbedarf. Gleichzeitig ist Handelspolitik die ausschließliche Kompetenz der EU – jede neue Bundesregierung muss also ihre Vorstellungen auf europäischer Ebene einbringen. Der Rückgriff auf die gerade ablaufende Legislaturperiode hilft

dabei nur bedingt: Die Welt hat sich gravierend verändert, seit die scheidende Bundesregierung im Juli 2022 ein [Eckpunktepapier](#) zu Handelspolitik verabschiedet hat. Dieses stellte eine Reform der Welthandelsorganisation (WTO), insbesondere der Regeln zu marktverzerrenden Subventionen und der Streitbeilegung, sowie

die Diversifizierung der Handelsbeziehungen durch neue Abkommen ins Zentrum. Die negativen Entwicklungen im Welthandelsystem und in wichtigen bilateralen Beziehungen stellen diesen Kurs in Frage: Eine Reform der WTO ist durch die Wiederwahl von Donald Trump in noch weitere Ferne gerückt. Viele Verhandlungen für neue Freihandelsabkommen, etwa mit Indien, gehen nur langsam voran. Die EU-Kommission hat ihre Position bereits angepasst: Sie will Handelspolitik und Industriestrategie enger verknüpfen, wie etwa im [Kompass für Wettbewerbsfähigkeit](#) angedacht, und hat eine Reihe von Ermittlungen gegen unfairen Wettbewerb aus Drittstaaten eingeleitet.

Die neue Bundesregierung könnte folgende vier Themen in den Mittelpunkt ihrer handelspolitischen Agenda stellen:

1. US-Zölle: Entschiedene Gegenmaßnahmen androhen, kurzfristige Schutzmaßnahmen vorbereiten, politische Angebote machen
2. Chinesische Subventionen: Ausgleichszölle und Schutzmaßnahmen industriestrategisch kombinieren
3. Freihandelsabkommen: Verhandelte Abkommen ratifizieren, künftig verstärkt auf sektorale Abkommen und Partnerschaften setzen
4. Direktinvestitionen: Einen EU-Rahmen zur Risikobewertung für europäische Investitionen in Drittstaaten schaffen; in Deutschland ein eigenes Investitionsprüfungsgesetz inkl. Greenfield-Investitionen einführen

#### 1. US-Zölle:

**Entschiedene Gegenmaßnahmen androhen, kurzfristige Schutzmaßnahmen vorbereiten, politische Angebote machen**

Die neue US-Administration hat eine [umfassende Überprüfung ihrer Handelspolitik unter dem Vorzeichen von „America First“](#) angekündigt, die bis zum 1. April 2025 abgeschlossen sein soll. Auf Stahl und Aluminium hat sie bereits Zölle von 25 Prozent verhängt; zudem entwickeln die USA ein Konzept für [„faire und gegenseitige Zölle“](#), die sich auch gegen ausländische Steuern und Regularien richten sollen. Zusätzliche Zölle etwa auf Autos gelten als eine Frage der Zeit. Eine solche Zollpolitik würde deutsche und EU-Exporte auf den amerikanischen Markt erschweren. Gleichzeitig würde es für betroffene Unternehmen attraktiver, Produktionskapazitäten in Europa ab- und in den USA aufzubauen, um den Zöllen zu entgehen. Die letzten Wochen haben allerdings gezeigt, dass die neue US-Administration Zölle taktisch als Druckmittel einsetzt, um politische Zugeständnisse zu erreichen, weshalb im Moment unsicher ist, in welchem Maße weitere Zölle tatsächlich eingeführt werden. Deutschland hat unter den EU-Mitgliedstaaten mit Abstand [das größte Handelsvolumen und den größten Handelsüberschuss](#) mit den USA. Es dürfte deshalb in den besonderen Fokus der USA geraten. Da die USA wichtigster Exportmarkt für Deutschland sind, wäre es von weiteren Handelsbeschränkungen höchstwahrscheinlich besonders betroffen und hat deshalb ein starkes Interesse an einer entschiedenen Antwort der EU.

Die USA haben ihre Zölle auf alle Güter aus China um 10 Prozent erhöht. Dies hat Waren aus europäischer Produktion in Europa einem erhöhten Wettbewerbsdruck ausgesetzt: Wenn chinesische Exporte auf dem amerikanischen Markt nicht mehr abgesetzt werden können, drängen sie zu niedrigeren Preisen in den europäischen Binnenmarkt. Auch auf wichtigen Drittmärkten verschärft sich der Wettbewerb. Dies wird durch chinesische Überkapazitäten und Chinas schwache Binnennachfrage verstärkt. China hat bereits mit Gegenzöllen auf US-Produkte wie etwa Industrie- und Landwirtschaftsmaschinen und großmotorige Fahrzeuge reagiert. Auch hier kann sich ein Umleitungseffekt ergeben: Die amerikanischen Produkte, die durch die Zölle nicht mehr in China abgesetzt werden können, drängen auf den europäischen Markt und verschärfen den Konkurrenzdruck für heimische Industrien.

Die Bundesregierung könnte sich für die folgenden Maßnahmen einsetzen:

Gemeinsame Gegenzölle, politische Angebote:

- Im ersten Schritt auf EU-Ebene entschiedene Gegenmaßnahmen gegen für die US-Administration politisch sensible Sektoren androhen. Entsprechende Listen werden durch die EU-Kommission vorbereitet.
- Abhängig vom jeweils von der US-Seite verfolgten Ziel kommen unterschiedliche Instrumente als Antwort in Frage: das Instrument zur Abwehr von Zwangsmaßnahmen und die EU-Durchsetzungsverordnung (siehe Box).
- Für die Anwendung beider Instrumente ist eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten notwendig.
- Im zweiten Schritt können politische Angebote an die US-Administration formuliert werden, um einen längeren Handelskonflikt abzuwenden.

#### Das Instrument gegen Zwangsmaßnahmen (Anti-Coercion Instrument)

Das Instrument gegen Zwangsmaßnahmen kann angewandt werden, wenn Drittstaaten politische Konzessionen durch wirtschaftlichen Zwang erreichen wollen, etwa die von Trump angedrohten Zölle, um Dänemark zu einer Übergabe von Grönland zu zwingen, oder die angekündigten Zölle, die sich gegen eine höhere Besteuerung von Unternehmen richten sollen. Das Instrument erlaubt eine breite Palette an Gegenmaßnahmen, etwa erhöhte Zölle, Import- und Exportbeschränkungen sowie Investitionsbeschränkungen.

Die Kommission ermittelt, ob wirtschaftlicher Zwang durch einen Drittstaat vorliegt. Dies tut sie auf eigene Initiative oder auf Antrag, etwa durch einen Mitgliedstaat oder das Europäische Parlament.

Die Kommission stellt fest, dass wirtschaftlicher Zwang vorliegt. Sie schlägt dem Rat einen Durchführungsrechtsakt vor. Dieser entscheidet innerhalb acht Wochen mit qualifizierter Mehrheit, ob er der Feststellung zustimmt.

Die Kommission tritt in Verhandlungen mit dem betreffenden Drittstaat. Lassen sich die Zwangsmaßnahmen so nicht beenden, kann die Kommission Gegenmaßnahmen beschließen. Diese Maßnahmen müssen durch einen Ausschuss der Mitgliedstaaten mit qualifizierter Mehrheit bestätigt werden (Komitologie-Prüfungsverfahren).

Verfolgt die Gegenseite primär handelsbezogene Ziele, kommt die EU-Durchsetzungsverordnung zum Einsatz, mit einem kleineren Spektrum an möglichen Gegenmaßnahmen.

Kurzfristige Schutzmaßnahmen gegen umgeleitete Exporte aus China:

- Die EU könnte erhöhte Zölle und Zollquoten gegen den plötzlichen und unerwarteten Anstieg von chinesischen

Importen einsetzen, um die kurzfristigen Effekte der amerikanischen Zölle abzufedern.

- Solche Schutzmaßnahmen gelten zudem gegenüber allen Handelspartnern und verhindern, dass der europäische Binnen-



markt durch ein Überangebot dieser Produkte geflutet wird, indem sie den Preiseffekt dieses Überangebots ausgleichen.

- Die EU-Kommission kann eine entsprechende Ermittlung auf eigene Initiative oder auf Antrag eines Mitgliedstaats oder einer betroffenen Industrie durchführen, Rechtsgrundlage ist [die EU-Verordnung 2019/287](#). Sie entscheidet dann über die Einführung von Schutzmaßnahmen.
- Bei der Entscheidung wird sie von einem Ausschuss der Mitgliedstaaten beraten, dessen Votum aber nicht bindend ist ([Komitologie-Beratungsverfahren](#)).
- Schutzmaßnahmen sind eine mögliche Überbrückungshilfe und wirken ergänzend zu anderen nationalen Instrumenten wie Kurzarbeit.

## 2. Chinesische Subventionen:

### Ausgleichszölle und Schutzmaßnahmen industriestrategisch kombinieren

Die chinesische Regierung verzerrt seit langem den globalen Wettbewerb [mit einer ganzen Reihe von staatlichen Unterstützungsmaßnahmen für heimische Unternehmen](#). Immer öfter sind dabei auch Hochtechnologien betroffen, in denen die deutsche Wirtschaft lange einen großen Vorteil hatte, etwa im Bereich Maschinenbau. Gleichzeitig setzte auch die Biden-Administration auf groß angelegte Subventionen, insbesondere unter dem Inflation Reduction Act (IRA) und dem Chips and Science Act. Die Trump-Administration hat den IRA [bereits teilweise wieder rückabgewickelt](#), aber es ist zu erwarten, dass andere Teile der Förderung erhalten bleiben.

Deutsche und EU-Produkte stehen deshalb immer häufiger im Wettbewerb mit hoch subventionierten ausländischen Produkten – im Binnenmarkt, aber auch auf Absatzmärkten weltweit. Im Fall Chinas kommt ein massives makroökonomisches Ungleichgewicht hinzu: China produziert deutlich mehr, als es selbst verbraucht. Unternehmen, die in China nicht wettbewerbsfähig sind, setzen auf Exporte. Sie werden häufig von lokalen Regierungen finanziell gestützt. Dauerhaft ließe sich das nur durch [Anpassungen in China selbst](#) lösen, etwa durch eine Verringerung von Subventionen, durch Maßnahmen, die den Konsum im Land fördern.

Subventionen beeinflussen neben Handelsströmen auch Investitionsentscheidungen von Unternehmen. Gerade für kapitalintensive Produkte wie Halbleiter ergeben sich so Pfadabhängigkeiten: Technologien werden häufig auch dort weiterentwickelt, wo erste Investitionen geleistet wurden. Umgekehrt nutzen subventionierte Unternehmen aus China ihre Vorteile dazu, ausländische Wettbewerber und deren Know-how aufzukaufen.

[Die Bundesregierung könnte sich für die folgenden Maßnahmen einsetzen:](#)

Ein neuer EU-Konsens zu Ausgleichszöllen:

- Ausgleichszölle sind das zentrale handelspolitische Instrument der EU, um auf wettbewerbsverzerrende Subventionen zu reagieren. Sie sollten gezielt genutzt werden, um strategische Industrien, etwa Elektromobilität, in der EU zu halten oder aufzubauen. Damit dies gelingt, sollten Zölle in Verbindung mit industrie- und standortpolitischen Maßnahmen angewendet werden.

- Die Kommission kann nach Beginn einer Untersuchung, die sie auf Antrag oder auf eigene Initiative anstößt, für bis zu vier Monate vorläufige Ausgleichszölle einführen. Diese können nach einem Votum der Mitgliedstaaten verlängert werden, wobei die Regel der umgekehrten qualifizierten Mehrheit gilt, d. h. die Zölle werden nur aufgehoben, wenn eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten dagegen stimmt.

### 3. Freihandelsabkommen:

#### **Verhandelte Abkommen ratifizieren, künftig verstärkt auf sektorale Abkommen und Partnerschaften setzen**

Mit Blick auf die schwierigen Handelsbeziehungen mit China und den USA werden Bemühungen um den Zugang zu weiteren Märkten noch wichtiger. Die WTO spielt hierfür trotz ihrer anhaltenden Krise weiter eine wichtige Rolle, da ein substanzieller Teil des deutschen und europäischen Außenhandels unter ihren Regeln abgewickelt wird. Da eine Reform der WTO im aktuellen Kontext in weite Ferne gerückt ist, empfiehlt sich allerdings ein pragmatischer Ansatz: Wenn wichtige Handelspartner sich nicht an die vereinbarten Regeln halten, muss die EU eigene Antworten finden.

Freihandelsabkommen (FTAs) bleiben zentrale handelspolitische Werkzeuge. Gleichzeitig fällt es der EU zunehmend schwer, umfassende Handelsabkommen zu verhandeln, abzuschließen und zu ratifizieren. Dies hat sich zuletzt an den Beispielen MERCOSUR und Australien gezeigt. Weitere Verhandlungen mit wichtigen Handelspartnern im Globalen Süden, etwa Indonesien und Indien, kommen nur schleppend voran. Partnerländer kritisieren häufig die aus ihrer

Sicht als protektionistisch empfundene „Überfrachtung“ von Abkommen seitens der EU mit hohen Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards. Zusätzlich sind die EU-Agrarsubventionen und die hohen Zugangshürden für Agrarprodukte vor allem für Entwicklungs- und Schwellenländer ein rotes Tuch.

EU-intern ist der langjährige Konsens zur weiteren handelspolitischen Liberalisierung brüchig geworden. In der aktuellen Lage des internationalen Handelssystems stellt sich deshalb die Frage nach weniger umfassenden Lösungen, die einfacher zu erreichen sein könnten.

Die Bundesregierung könnte sich für die folgenden Maßnahmen einsetzen:

- Sektorspezifische Abkommen und Partnerschaften z.B. im Rohstoffbereich können breitere Abkommen nicht ersetzen, sind dafür aber einfacher erreichbar und können als Anstoß für weitere Verhandlungen dienen. Großes Potential liegt auch in [Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung von Konformitätsbewertungsverfahren \(mutual recognition agreements\)](#), die Zugangshürden für technische Produkte aus der EU in Drittmärkten abbauen. Diese können um weitere Partnerländer oder weitere Sektoren erweitert werden.
- Barrieren für Handelsabkommen liegen oft in anderen Bereichen. Moderne Handelsabkommen, aber auch unilaterale EU-Instrumente wie die Entwaldungsverordnung, enthalten Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards, deren Umsetzung zeitlich, finanziell und prozessual aufwändig ist. Hierbei könnte die EU besonders betroffene Partnerländer gezielt durch Entwicklungszusammenarbeit unterstützen.

#### 4. Direktinvestitionen: Einen EU-Rahmen zur Risikobewertung für europäische Investitionen in Drittstaaten schaffen; in Deutschland ein eigenes Investitionsprüfungsgesetz inkl. Greenfield-Investitionen einführen

Die verbreitete Annahme, dass Direktinvestitionen im Ausland ausschließlich positive Effekte für das Herkunftsland haben können, ist vor dem Hintergrund der aktuellen geopolitischen und wirtschaftlichen Entwicklungen immer schwieriger haltbar. So haben Investitionen deutscher Unternehmen in China trotz politischer Bemühungen um De-Risking weiter zugenommen, insbesondere in der Automobilbranche. Dabei divergieren oft Standort- und Unternehmensinteressen. [Gewinne, die aus Direktinvestitionen in China stammen, werden zunehmend dort reinvestiert.](#) Vielfach erhöhen Unternehmen zudem ihre Investitionen in China, während gleichzeitig Arbeitsplätze in Deutschland abgebaut werden. Unklar ist hingegen, welche positiven Spillovers es durch diese Investitionen, z.B. durch Technologietransfer, weiterhin gibt. Einzelne Unternehmen und Branchen sind durch ihre Investitionen zudem so abhängig von China, dass sie ein gesamtwirtschaftliches Klumpenrisiko darstellen. Hinzu kommen sicherheitsrelevante Aspekte dieser Investitionen, z.B. mit Blick auf China die Frage, inwiefern sie zur Aufrüstung der Volksbefreiungsarmee beitragen. Dieser Bereich ist bislang unterbeleuchtet.

Bei ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland und der EU sind sicherheitsrelevante Aspekte von Firmenbeteiligungen (M&A) zuletzt immer stärker ins Visier der deutschen und europäischen Außen-

wirtschaftspolitik gerückt. 2019 wurde durch eine EU-Verordnung ein gemeinsamer Rahmen für Investitionsprüfungen eingeführt. Deutschland hat insbesondere seit der chinesischen Übernahme des Roboterherstellers Kuka 2016 wiederholt sein außenwirtschaftliches Regelwerk verschärft.

Mittlerweile sind hierbei auch sogenannte Greenfield-Investitionen im Fokus, also Direktinvestitionen, bei denen es nicht um die Übernahme bestehender Firmen, sondern um den Aufbau neuer Produktionskapazitäten und Infrastrukturen geht. Hier stellt sich die Frage, wie sich Sicherheitsrisiken, die durch Investitionen ausländischer Firmen z.B. in kritische Infrastruktur entstehen können, künftig vermeiden oder zumindest eindämmen lassen.

Die Bundesregierung könnte sich für die folgenden Maßnahmen einsetzen:

Risikobetrachtung von Auslandsinvestitionen (outbound investment):

- Auf EU-Ebene sollte, wie im entsprechenden [Weißbuch der EU-Kommission](#) empfohlen, schnellstmöglich ein Informations- und Koordinierungsmechanismus für die Risikobetrachtung von Direktinvestitionen im Ausland geschaffen werden.
- Auf Basis der dadurch entstandenen Empirie sollte zeitnah, etwa nach drei Jahren, überprüft werden, inwiefern eine gezielte und maßvolle Investitionsprüfung auch für Direktinvestitionen im Ausland notwendig sein könnte.

Beschleunigte Reform des EU-Investitions-screenings, Anpassung der deutschen Gesetzgebung:

- Im Januar 2024 hat die EU-Kommission eine Reform der EU-Verordnung zum Screening von ausländischen Direktinvestitionen in der EU vorgeschlagen. Diese Reform schließt Lücken, die sich durch die bisherige Fragmentierung des Screening-Systems ergeben. Sie verpflichtet alle Mitgliedstaaten zur Einführung eines leistungsfähigen Screening-Mechanismus und verbessert die Koordination bei grenzüberschreitenden Investitionsprojekten. Der Vorschlag beinhaltet die Empfehlung, Greenfield-Investitionen einzuschließen.
- Deutschland sollte sich auf europäischer Ebene für eine schnelle Einigung auf die Reform der Verordnung einsetzen. Im deutschen Recht sollte dies mit einem einheitlichen Investitionsprüfungsgesetz begleitet werden, das sowohl Firmenbeteiligungen als auch Greenfield-Investitionen in sicherheitsrelevanten Bereichen regelt und die bisher unübersichtliche Regelungslandschaft ersetzt.

#### V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
D-33311 Gütersloh  
[bertelsmann-stiftung.de](http://bertelsmann-stiftung.de)

Etienne Höra  
Project Manager  
Telefon: +49 5241 81-81197  
[etienne.hoera@bertelsmann-stiftung.de](mailto:etienne.hoera@bertelsmann-stiftung.de)

Dr. Cora Jungbluth  
Senior Expert China and Asia-Pacific  
Telefon: +49 5241 81-81482  
[cora.jungbluth@bertelsmann-stiftung.de](mailto:cora.jungbluth@bertelsmann-stiftung.de)

Dr. Thieß Petersen  
Senior Advisor  
Telefon: +49 5241 81-81218  
[thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de](mailto:thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de)

Titelbild: © Grispb - stock.adobe.com