Etienne Höra und Thieß Petersen | November 2025

Moderates Wachstum, strategische Bedeutung: Was mehr und tiefere EU-Handelsabkommen bringen könnten

Die neuen US-Zölle setzen Deutschland und andere exportstarke EU-Volkswirtschaften erheblich unter Druck. Die EU bemüht sich als Reaktion verstärkt darum, neue Handelsabkommen mit anderen Staaten abzuschließen und bestehende Abkommen zu vertiefen. Die zu erwartenden Wachstumsimpulse bleiben jedoch begrenzt – selbst unter optimalen Bedingungen liegt der Effekt bei lediglich rund 0,6 Prozent der EU-Wirtschaftsleistung.

Trotzdem bleiben Handelsabkommen für die EU strategisch wichtig. Im Kontext wachsender Unsicherheit tragen sie zu Stabilität und wirtschaftlicher Resilienz bei. Um Fortschritte zu erzielen und politische Blockaden zu vermeiden, sollte die EU jedoch pragmatisch vorgehen: Statt auf umfassende, schwer verhandelbare Abkommen zu setzen, gilt es, zunächst flachere, aber besonders effektive Vereinbarungen abzuschließen, die später vertieft werden können.

BertelsmannStiftung

- Durch die Zollpolitik der USA, aber auch zunehmende Barrieren in China suchen sowohl die EU als auch Drittstaaten alternative Märkte und verlässliche Handelspartnerschaften. Daraus ergeben sich neue Anforderungen und Gelegenheitsfenster für die Handelspolitik der EU.
- Von neuen und vertieften Handelsabkommen könnte die EU auch unter besonders optimistischen Annahmen allenfalls einen moderaten Wachstumsimpuls erwarten. Gelänge es der EU heute, mit 26 Ländern neue Abkommen abzuschließen und 40 ihrer bestehenden Abkommen zu vertiefen, wäre damit ein Anstieg des EU-BIP von etwa 0,6 Prozent in den nächsten fünf Jahren verbunden, etwa 0,7 Prozent für das deutsche BIP. Besonders profitieren würden der Automobilbau, die Elektroausrüstung und der Maschinenbau.
- Diversifizierung und der Abbau kritischer Abhängigkeiten sind im Kontext wachsender geopolitischer Spannungen zentrale Aufgaben europäischer Handelspolitik. Hierzu können neue und vertiefte Handelsabkommen beitragen.
- Die EU-Kommission sollte:
  - Das aktuelle Momentum aktiv nutzen und in nichtessentiellen Bereichen flexibler agieren.
  - Weniger tiefe Abkommen schneller abschließen und diese später durch weitere Verhandlungen ausbauen.
  - Die Verteilung der Gewinne und Kosten im Blick behalten und negative Effekte etwa durch den Fonds für die Anpassung an die Globalisierung abfedern.
  - Umfassendere Partnerschaften für Resilienz und Diversifizierung priorisieren, in Verbindung mit strategischen Investitionen und weiteren Instrumenten.

Die aktuelle Zollpolitik der USA schafft erhebliche Unsicherheiten für den Welthandel. Schon seit längerer Zeit ist das globale Handelssystem in der Krise, insbesondere dadurch, dass mit den USA und China die beiden größten Volkswirtschaften ihre geopolitische Rivalität immer mehr auch ökonomisch austragen. Kleinere, exportorientierte Volkswirtschaften sind gleichzeitig auf verlässliche und stabile Handelsbeziehungen angewiesen und suchen diese zunehmend im bilateralen Rahmen. Seit Beginn von Trumps zweiter Amtszeit konnte die EU bereits ein Abkommen mit Indonesien abschließen und Abkommen mit anderen wichtigen Partnern wie Indien weiter vorantreiben. Aktuell verhandelt sie unter anderem mit den Philippinen, Thailand und Malaysia. Diese Handelsagenda kann Wachstum moderat erhöhen und Resilienz stärken, aber auch auf politische Hürden stoßen.

Eine obere Abschätzung der Wachstumseffekte: Drei Szenarien

Drei Szenarien zeigen, welche Effekte unter besonders optimistischen Annahmen möglich wären. Es handelt sich hierbei um keine Blaupause für die Handelspolitik der EU, sondern um eine obere Abschätzung der möglichen Effekte.

Das Basis- bzw. Referenzszenario nimmt keine weiteren Handelsabkommen und eine vergleichsweise moderate US-Zollpolitik an, mit Importzöllen von 25 Prozent auf Stahl,

Aluminium und Autos und 30 Prozent auf alle Produkte aus China. Das entspricht dem Durchschnittszoll nach den Vereinbarungen zwischen den USA und China (Stand: 17. Juni 2025), der zu dem Zeitpunkt, als die Berechnungen durchgeführt wurden, galt. Aktuell (Stand 28. Oktober 2025) erheben die USA allerdings 15 Prozent Zölle auf die meisten Importe aus der EU. Die errechneten Wachstumseffekte geben an, wie viel höher das BIP ausfallen würde, wenn die im Szenario angenommenen Maßnahmen alle unmittelbar und gleichzeitig durchgeführt werden würden.

Im ersten Szenario wird der gleichzeitige Abschluss neuer Freihandelsabkommen der EU angenommen: mit den ASEAN-Ländern (u. a. Indonesien, Philippinen, Thailand), Indien, Australien, den MERCOSUR-Staaten (Argentinien, Bolivien, Brasilien, Paraguay, Uruguay) sowie den elf ECOWAS-Ländern in Westafrika. Dieses Szenario geht von einfacher zu verhandelnden „flachen“ Abkommen aus, die in erster Linie Zölle senken und keinen umfassenden Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen vorsehen.

Im zweiten Szenario wird angenommen, dass die EU ihre bereits bestehenden Freihandelsabkommen vertieft. Gegenwärtig hat die EU mit 47 Ländern Handelsabkommen. Dieses Szenario nimmt an, dass alle diese Abkommen auf das Niveau der aktuell tiefsten EU-Abkommen gebracht werden, also den Abkommen mit Südkorea, Chile, Kolumbien, Peru, Japan, Singapur und Vietnam. Es werden also die Abkommen mit den verbleibenden 40 Ländern vertieft.

Das dritte Szenario fasst das erste und zweite Szenario zusammen.

Die Modellrechnungen lassen sich aus drei Gründen nicht direkt auf handelspolitische Realitäten übertragen:

1. **Die Szenarien gehen davon aus, dass eine Vielzahl von Abkommen gleichzeitig abgeschlossen wird.** Wie schnell Freihandelsabkommen abgeschlossen werden können, ist allein schon technisch begrenzt, etwa durch die Kapazitäten der spezialisierten Verhandlungsteams der Europäischen Kommission und der Partnerländer, die notwendige rechtliche Prüfung und die Übersetzung in die Amtssprachen der EU sowie den Ratifizierungsprozess.
2. **Politische Hürden in der EU und in den Partnerländern bestehen weiter.** Auch wenn der Druck durch die US-Zölle Anreize zu schnelleren Einigungen schafft, sind viele Handelsthemen umstritten. Für die Partnerländer geht es oft um wirtschaftspolitischen Freiraum, wichtige EU-Staaten wie Frankreich sehen eine weitere Öffnung für importierte Agrarprodukte kritisch, wie etwa die Debatte um das MERCOSUR-Abkommen gezeigt hat.
3. **Handelsabkommen tragen nicht nur zu Wachstum bei,** sondern auch zu mehr Rechtssicherheit für Unternehmen und zu mehr Resilienz durch Diversifizierung. Diese Effekte sind nicht Teil des Modells, aber wichtige Ziele der EU-Handelspolitik, die bei der Bewertung von Handelsabkommen eine Rolle spielen sollten.

In der Realität sind deshalb geringere, über die Zeit verteilte Effekte anzunehmen.

Die Simulationsrechnungen wurden mit dem „Kiel Institute Trade Policy Evaluation (KITE)“-Modell durchgeführt. Das Modell

kann diese Effekte sowohl für die kurze als auch für die lange Frist berechnen (ein Jahr bzw. vier bis fünf Jahre). Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Anpassungen in der Ökonomie Zeit kosten. Freihandelsabkommen entfalten ihre volle Wirkung erst langfristig.

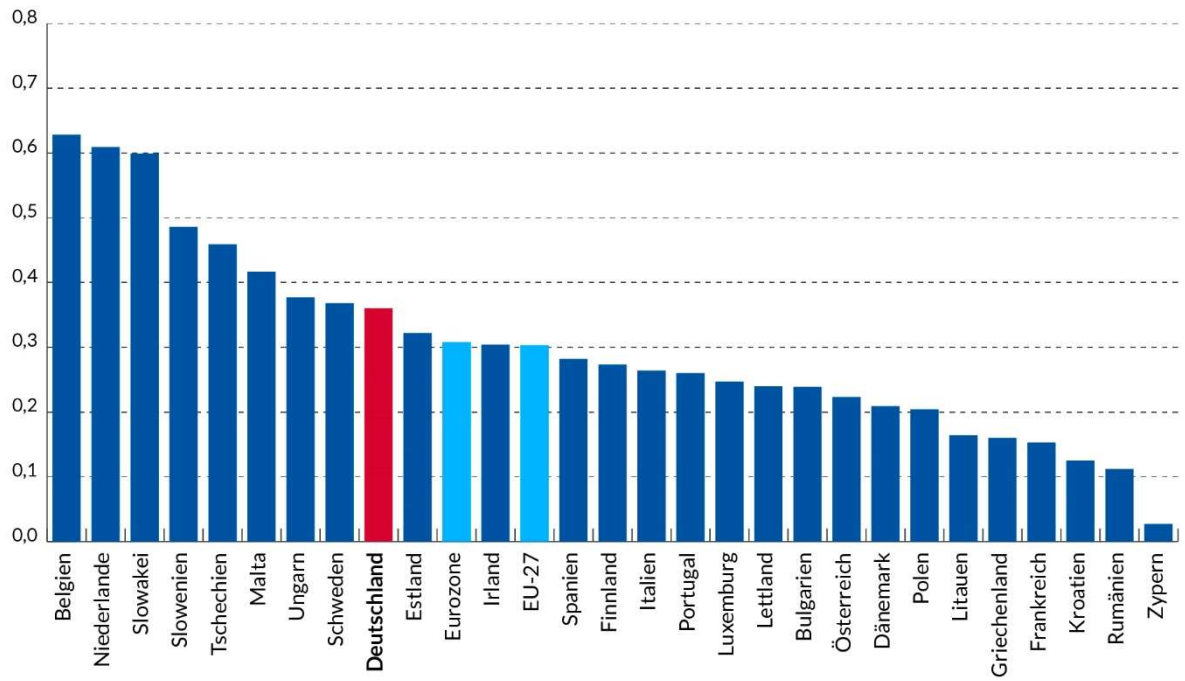
Folgen für Deutschland und die EU: Moderate Wachstumseffekte, mehr in manchen Sektoren

Szenario 1: Der gleichzeitige Abschluss aller in Szenario 1 genannten neuen Freihandelsabkommen würde für die EU einen kurzfristigen Wachstumsimpuls von etwas über 0,2 Prozent bedeuten, oder 42 Milliarden Euro bezogen auf das BIP von 2024. Für Deutschland würde das in der kurzen Frist zu einem knapp 0,3 Prozent höheren realen BIP führen. Bezogen auf das deutsche BIP des Jahres 2024 entspräche dies einem Plus von rund zwölf Milliarden Euro.

Die langfristigen Wachstumseffekte von neuen Freihandelsabkommen wären etwas größer. Für die EU liegt der BIP-Zuwachs bei knapp 0,3 Prozent. Bezogen auf das EU-BIP des Jahres 2024 wären das etwas über 54 Milliarden Euro.

Deutschlands BIP wäre 0,36 Prozent höher (siehe Abb. 1). Mit dem BIP des Jahres 2024 als Referenzwert entspräche das 15,5 Milliarden Euro.

ABBILDUNG 1: **Langfristige Auswirkungen des Abschlusses neuer EU-Freihandelsabkommen auf das BIP für die EU,** Angaben in Prozent



Quelle: Hinz, Mahlkow und Wanner 2025.

| BertelsmannStiftung

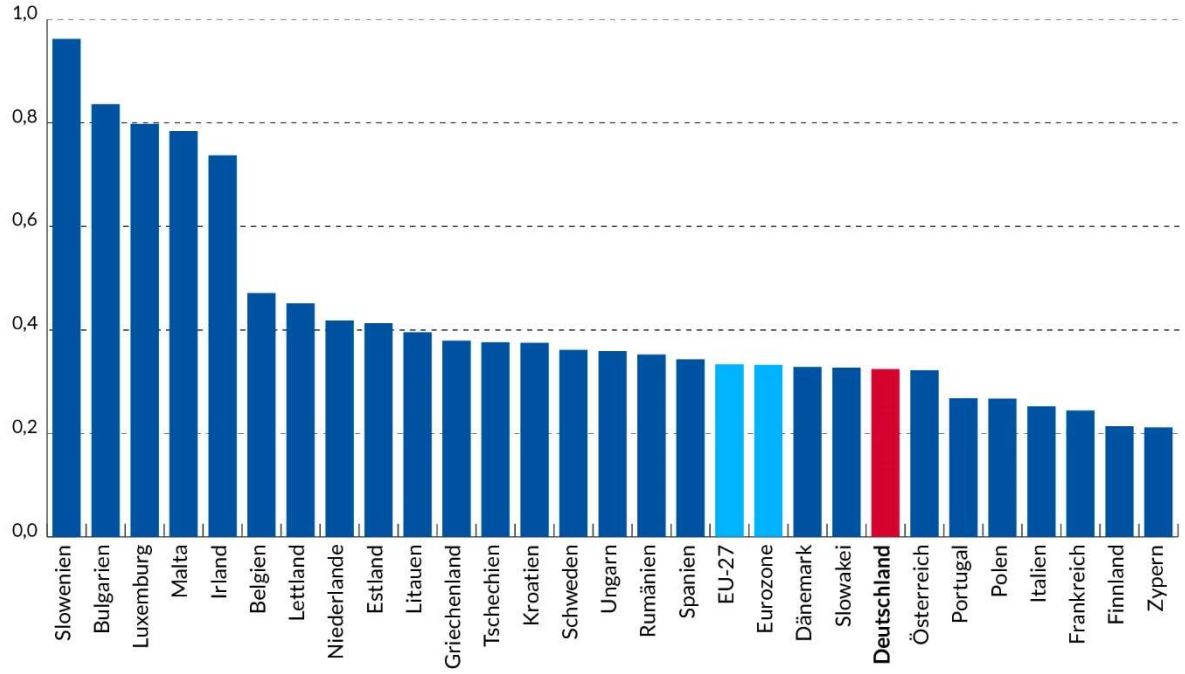
Szenario 2: Bei einer Vertiefung der bestehenden EU-Freihandelsabkommen würden die Wachstumsgewinne für die 27 EU-Länder zwischen 0,2 und knapp einem Prozent liegen. Deutschland und die anderen großen EU-Volkswirtschaften wie Frankreich und Italien schneiden in diesem Szenario mit einem leicht unterdurchschnittlichen

Wachstumsimpuls ab. Viele kleine Länder würden bei einer Vertiefung der bestehenden EU-Freihandelsabkommen überdurchschnittliche BIP-Effekte erreichen (siehe Abb. 2), da Außenhandelsbeziehungen für kleine Volkswirtschaften wichtiger sind als für große Länder, die über einen großen Binnenmarkt verfügen.

liegt der Wachstumsimpuls bei etwas unter 0,7 Prozent oder etwas mehr als 29 Milliarden Euro.

Die Effekte unterscheiden sich zwischen verschiedenen Sektoren: Besonders starke positive Produktionseffekte wären für Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeugteile (fast

ABBILDUNG 2: **Langfristige Auswirkungen der Vertiefung bestehender EU-Freihandelsabkommen auf das BIP für die EU,** Angaben in Prozent



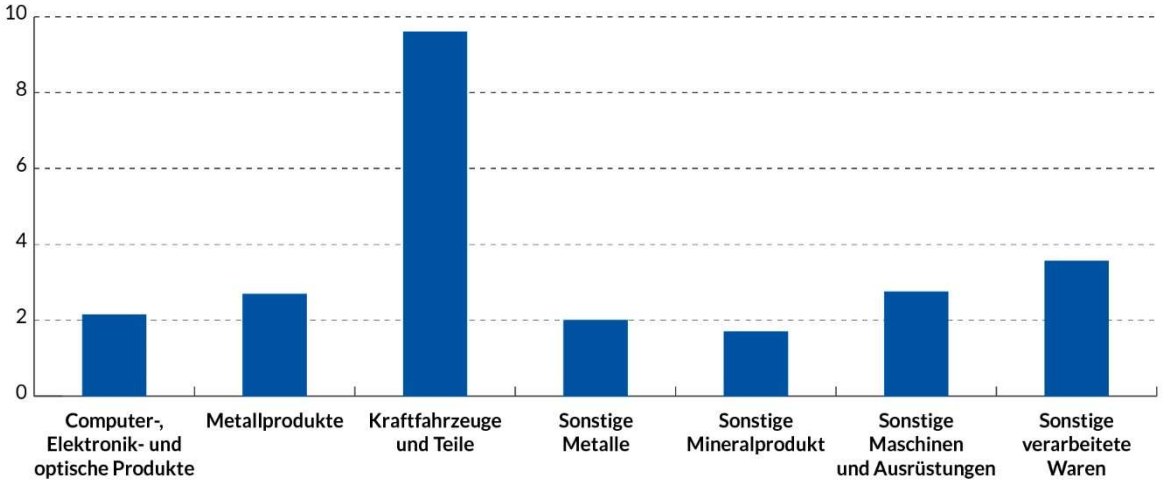
Quelle: Hinz, Mahlkow und Wanner 2025.

| BertelsmannStiftung

Szenario 3: Die Kombination aus dem Abschluss neuer und der Vertiefung bestehender Freihandelsabkommen hätte den stärksten Wachstumseffekt. Für die EU liegt der BIP-Wert in der kurzen Frist rund 0,55 Prozent über den Werten des Referenzszenarios. In der langen Frist sind es etwas mehr als 0,6 Prozent. Bezogen auf das BIP der EU im Jahr 2024 entspräche dies etwas mehr als 98 Milliarden Euro bzw. fast 114 Milliarden Euro. Kurzfristig wäre das deutsche BIP knapp 0,6 Prozent höher als im Basisszenario, oder 25 Milliarden Euro bezogen auf das BIP von 2024. Langfristig

10 Prozent), Maschinen und Metallprodukte zu erwarten, also für Branchen, in denen die EU vergleichsweise wettbewerbsfähig ist, die aber auch stark von den US-Zöllen betroffen sind. Die theoretisch erwarteten negativen Effekte konzentrieren sich auf manche Produkte im Agrar- und Lebensmittelsektor, etwa Zucker, Reis und Rindfleischprodukte. Gerade diese Sektoren schützt die EU aber in ihren Abkommen oft durch besondere Maßnahmen.

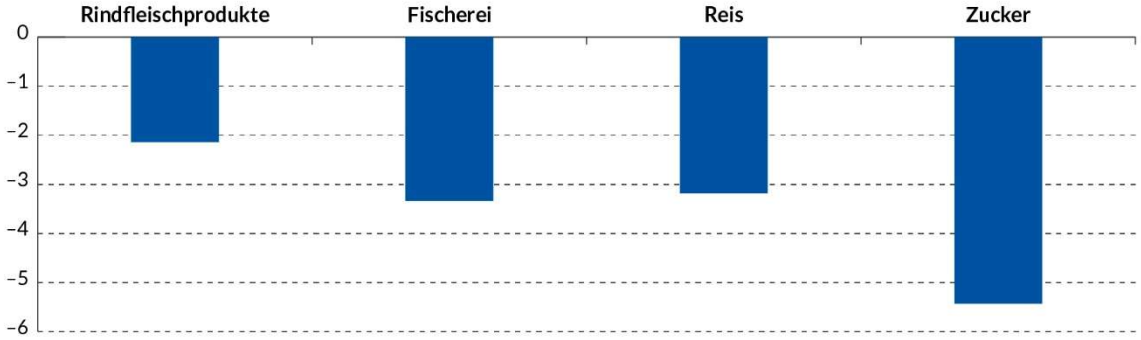
ABBILDUNG 3: **Langfristige positive Produktionseffekte auf ausgewählte Sektoren in der EU beim Abschluss neuer und der gleichzeitigen Vertiefung bestehender EU-Freihandelsabkommen,**
Angaben in Prozent



Quelle: Hinz, Mahlkow und Wanner 2025.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 4: **Langfristige negative Produktionseffekte auf ausgewählte Sektoren in der EU beim Abschluss neuer und der gleichzeitigen Vertiefung bestehender EU-Freihandelsabkommen,**
Angaben in Prozent



Quelle: Hinz, Mahlkow und Wanner 2025.

| BertelsmannStiftung

Folgen für Nicht-EU-Länder: Wachstum für manche, sinkende Preise

Länder, mit denen die EU erstmals ein Freihandelsabkommen abschließt, profitieren von preiswerteren Importen aus der EU und gleichzeitig wachsenden Exportmöglichkeiten in die EU. Allerdings liegen die berechneten BIP-Effekte unter den Werten für die EU. Exemplarisch zeigt sich dies am Beispiel von Indien. Kurzfristig wäre im Szenario 1 ein um rund 0,14 Prozent höheres BIP zu erwarten. Verglichen mit dem BIP-Effekt für Deutschland von knapp 0,3 Prozent ist das ein geringer Wert. Ein Grund dafür ist, dass Deutschland als EU-Mitglied im Szenario 1 mit zahlreichen Ländern neue Freihandelsabkommen schließt, Indien jedoch nur mit den 27 EU-Ländern. Immerhin profitieren die Nicht-EU-Länder, mit denen die EU nun ein Freihandelsabkommen abschließt, von den preiswerteren EU-Produkten. Das zeigt sich beispielsweise daran, dass Indien in diesem

Szenario bereits kurzfristig mit einem um etwas mehr als 0,4 Prozent geringeren gesamtwirtschaftlichen Preisniveau rechnen kann.

Der Abschluss neuer und die Vertiefung bestehender Freihandelsabkommen der EU hat **für die Länder, die nicht daran beteiligt sind, geringe negative ökonomische Effekte.** Das liegt daran, dass die Intensivierung der Handelsbeziehungen der EU mit den neuen Freihandelspartnern zulasten der Länder geht, die nicht Teil der neuen Abkommen sind. Die betroffenen Staaten gehören teilweise zur Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder nach UN-Definition – und sind selbst oft besonders von der aktuellen US-Zollpolitik betroffen.

Die Vertiefung bestehender EU-Freihandelsabkommen (Szenario 2) hat für die Länder, mit denen die EU bereits derartige Abkommen hat, unterschiedliche Auswirkungen. Einige Länder können mit spürbaren BIP-Zuwächsen rechnen. So beträgt schon der kurzfristige Wachstumseffekt für Großbritannien, mit dem die EU bereits ein Freihandelsabkommen hat, rund 0,6 Prozent, für die Schweiz sogar knapp 1,75 Prozent. Für Japan und Kanada ergeben sich keine spürbaren Effekte, da die EU mit diesen beiden Ländern bereits sehr tiefe Handelsabkommen hat.

Implikationen für die EU-Handelspolitik: Das Momentum nutzen und pragmatisch vorgehen

Insgesamt zeigen die Zahlen: Auch in einem hypothetischen Szenario, in dem die EU sofort sehr viele Handelsabkommen abschließt, wären die Wachstumseffekte moderat. Eine Stärkung des Außenhandels kann deshalb nur ein Baustein einer breiteren EU-Wachstumsstrategie sein, gemeinsam mit anderen Maßnahmen wie Investitionen in Zukunftsindustrien und Infrastruktur sowie einer Vertiefung des EU-Binnenmarkts durch den weiteren Abbau von internen Barrieren. EU-Unternehmen können neue Exportchancen nur dann nutzen, wenn sie auf den jeweiligen Märkten tatsächlich auch wettbewerbsfähig sind. Manche Sektoren, die aktuell besonders von den US-Zöllen betroffen sind, etwa die Automobilbranche, würden allerdings besonders von mehr und tieferen Handelsabkommen mit anderen Partnern profitieren. Diese könnten die wegbrechende Nachfrage aus den USA zumindest teilweise ausgleichen. Zudem sind Freihandelsabkommen ein wesentliches Instrument zur Stärkung geoökonomischer Resilienz und wirtschaftlicher Sicherheit. Die EU sollte deshalb in der aktuellen Situation auf vier Aspekte setzen:

Das aktuelle Momentum aktiv nutzen:
Als verlässliche Handelspartnerin ist die EU in der gegenwärtigen Lage besonders attraktiv für viele andere Staaten. Um eine Einigung zu erreichen, kommen diese ihr in Verhandlungen jetzt vielfach weiter entgegen als bisher. Es lohnt sich deshalb, auch Verhandlungen, die seit längerer Zeit blockiert waren, wieder aufzugreifen. Auch in die Verhandlungen mit Australien, die 2023 unter anderem an Agrarthemen gescheitert waren, kommt wieder Bewegung. Die EU-Kommission kann dieses Momentum dann besonders gut nutzen, wenn sie umgekehrt auch in Bereichen flexibler agiert, die nicht essentiell sind. So enthält etwa das Abkommen mit Indonesien, anders als andere EU-Abkommen, keine Klauseln zur Streitschlichtung zwischen Staaten und

Investoren. Auch die Mitgliedstaaten können einen wichtigen Beitrag leisten: indem sie die Verhandlung von weiteren Abkommen auch öffentlich politisch unterstützen, aber auch, indem sie bereits verhandelte und unterschriebene Abkommen national ratifizieren.

Schneller abschließen, später ausbauen: Dazu kann auch eine mehrstufige Verhandlungsstrategie gehören, also zunächst weniger tiefe Abkommen abzuschließen und diese dann in kommenden Verhandlungsrunden auszubauen. Viele Handelspartner wie etwa Indien sind daran interessiert, stärkere Wirtschaftsbeziehungen zur EU aufzubauen, schrecken aber vor den umfassenden und tiefen Abkommen zurück, die die EU anbietet. Mit flacheren Abkommen kann die EU ihre Handelsbeziehungen auch mit solchen Partnern vertiefen. Angesichts der aktuellen Unsicherheit im Handelssystem ist es ratsam, mit weniger ambitionierten, dafür schnelleren Abkommen über die Zeit Vertrauen zu bilden, anstatt zu lange auf eine Ideallösung zu warten. Zu den Ausbaustufen können dann auch sektorbezogene Abkommen gehören, etwa zu Regeln im digitalen Bereich und zur gegenseitigen Anerkennung von Produktstandards.

Gewinne und Kosten verteilen: Flachere Abkommen bieten eher die Möglichkeit, innenpolitisch auf Bedenken einzugehen, etwa in Bezug aufsteigende Importe von landwirtschaftlichen Produkten. Trotzdem hat die Intensivierung des Außenhandels für einzelne Branchen in der EU und die dort Beschäftigten negative Effekte. Um dies auszugleichen, sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten auf eine gleichmäßigere Verteilung der BIP- und Einkommenszuwächse, die sich aus dem Abschluss neuer und der Vertiefung bestehender Freihandelsabkommen ergeben, hinwirken. Auf EU-Ebene ist der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung ein zentrales Instrument, um negative Effekte abzufedern. Betroffene Unternehmen sollten ihn stärker nutzen. Dazu können auch die nationalen und lokalen Behörden, die seine Mittel verwalten, beitragen, etwa durch aktivere Kommunikation. Daneben sollten weitere wirtschaftspolitische Instrumente genutzt werden, etwa das staatliche Steuer- und Transfersystem, eine arbeitsmarkt- und bildungspolitische Flankierung, die den Wechsel in andere Branchen erleichtert, sowie Mobilitätshilfen im Fall eines erforderlichen Wohnortwechsels.

Partnerschaften für Resilienz und Diversifizierung priorisieren: Resilienz und Diversifizierung, auch durch die Reduktion kritischer Abhängigkeiten, sollten klare Prioritäten in der Handelsagenda der EU bleiben, auch über Wachstumsargumente hinaus. Dies bezieht sich sowohl auf die Priorisierung der Verhandlungspartner als auch auf die Gestaltung der Abkommen, etwa im Kontext von kritischen Rohstoffen und von Clean-Tech-Wertschöpfungsketten. Hier gilt es für die EU, in ihrer Verhandlungsstrategie eine Balance zu finden zwischen klaren Regeln, die EU-Unternehmen diskriminierungsfreien Zugang sichern, und dem legitimen wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielraum des jeweiligen Partnerlandes. Diese Partnerschaften können dann erfolgreich sein, wenn die EU ein attraktives Gesamtangebot macht, das auf den spezifischen Kontext des Partnerlandes

eingeht und Potential für lokale Wertschöpfung schafft. Gerade im Bereich der kritischen Rohstoffe sind breitere Strategien gefragt, da Zölle und andere Handelsbarrieren meist schon gering sind. Dazu können neben Handelserleichterungen auch Investitionen in Transport- und Energieinfrastruktur gehören, etwa im Rahmen des Global Gateway, technische Unterstützung mit geologischen Daten sowie Kooperationen zur Stärkung der lokalen Ausbildungssysteme für Fachkräfte. Die Länder, die hierfür besonders relevant sind, etwa die Republik Kongo, wären laut Modell oft gleichzeitig auch negativ von EU-Abkommen mit anderen Ländern betroffen. Um diese wichtigen Partnerschaften nicht zu belasten, sollte die EU diese negativen Effekte proaktiv angehen, etwa durch ein Nachjustieren der unilateralen Handelspräferenzen im Generalised Scheme of Preferences und durch Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit.

Literatur

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2025): „Wachstumseffekte von Freihandelsabkommen für Deutschland und die EU“. *Focus Paper # 30 Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft*. Gütersloh.

Hinz, Julian, Hendrik Mahlkow und Joschka Wanner (2025): *The KITE Model Suite: A Quantitative Framework for International Trade Analysis*. Bielefeld, Kiel, Wien, Würzburg

V.i.S.d.P

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh
bertelsmann-stiftung.de

Etienne Höra
Telefon: +49 5241 81-81197
etienne.hoera@
bertelsmann-stiftung.de

Autor | Kontakt

Etienne Höra
Project Manager
Telefon: +49 5241 81-81197
etienne.hoera@
bertelsmann-stiftung.de

Thieß Petersen
Senior Advisor
Telefon: +49 524181-81218
thiess.petersen@
bertelsmann-stiftung.de

Titelbild: Montage: © Getty Images/iStockphoto.com/serts