

2025/1 – Diskussionspapier

Germanwatch:

Trade & Transformation



Vorschläge für eine ausgleichende Handelsagenda

Pro Klimaschutz,
globale Prosperität und
geopolitische Entspannung

Tilman von Berlepsch

Die Frage nach dem passenden Umgang mit der Trump'schen Zollpolitik beschäftigt Politik und Wirtschaft gleichermaßen. Eine Eskalation würde nicht nur die stark auf den Export ausgerichtete industrielle Basis Europas und die Weltwirtschaft bedrohen, sondern birgt auch immense Gefahren für den Klimaschutz. Denn steigende Kosten für Klimaschutzgüter wie Solarmodule und ein allgemeiner Einbruch von Konjunktur und Wohlstand machen die notwendigen Investitionen in die Transformation der Wirtschaft schwieriger und unwahrscheinlicher. Damit die sich in der Transformation befindenden europäischen Schwerindustrien nicht der geopolitisch aufgeladenen Situation zum Opfer fallen, sollten die Europäische Union und ihre Industrie darauf zielen, ihre Abhängigkeit von den anderen großen Handelsblöcken zu reduzieren. Eine diplomatisch ausgleichende Position zwischen den Blöcken und eine Stärkung der Binnennachfrage durch gezielte Investitionen, Buy-European-Klauseln

und Leitmärkte sowie Maßnahmen zur Verminderung der Exportabhängigkeit bieten auch Chancen, die Industrietransformation geschickt zu flankieren und Resilienz und Klimaschutz der europäischen Wirtschaft gleichermaßen zu stärken.

Germanwatch: Trade & Transformation wird in unregelmäßigen Abständen Aspekte des Nexus Industrietransformation und Handel analysieren und Politikempfehlungen im Sinne des Klimaschutzes und einer nachhaltigen globalen Industriebildung abgeben. Zum Auftakt stellen wir in diesem Beitrag den größeren Kontext der derzeitigen handelspolitischen Konfliktlinien dar, die derzeit den Rahmen für die Transformation der energieintensiven Industrie bilden. In den folgenden Beiträgen werden wir spezifischer auf den Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), Clean Trade and Investment Partnerships (CTIPs) und das Problem der globalen Stahl-Überkapazitäten eingehen.

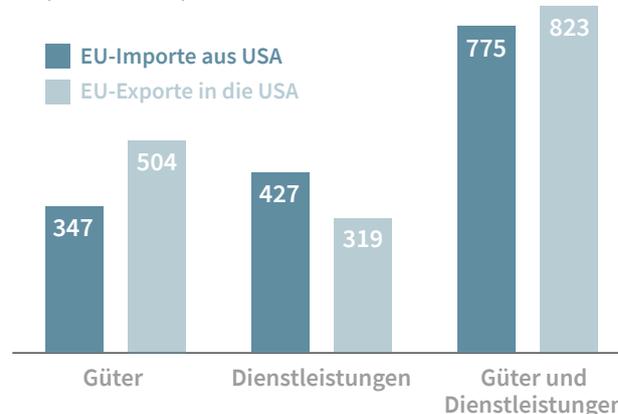
Die EU in der Sandwichposition zwischen den Handelsriesen USA und China

Laut dem **Institut der Deutschen Wirtschaft (IW)** würden Trumps Zölle von 20 Prozent die deutsche Wirtschaft bis 2028 etwa 180 Milliarden Euro kosten. Dem **Europäischen Gewerkschaftsinstitut (ETUI)** zufolge wären damit in Europa 720.000 Jobs bedroht – vor allem hochqualifizierte gutbezahlte Industriearbeitsplätze in der Automobil-, Stahl- und Aluminiumproduktion. Eine **DIW-Studie** zeigt, dass in erster Linie eine kleine Anzahl von Unternehmen mit sehr engen Geschäftsbeziehungen betroffen wäre: Vor allem die aus der EU in die USA exportierende Investitionsgüterindustrie (37 Prozent) sowie die Grundstoffindustrien Stahl und Chemie (22 Prozent der Exportprodukte) gehören dazu.

Unter Berücksichtigung von Waren, Dienstleistungen und Investitionen sind die EU und die USA mit Abstand die jeweils größten Handelspartner. 2023 wurden Güter und Dienstleistungen im Wert von 1,6 Billionen Euro über den Atlantik gehandelt. Der Export aus der EU in die USA übertraf den Import aus den USA in die EU insgesamt

um 48 Milliarden Euro (siehe Abbildung). US-Präsident Trump ist vor allem das **Industrieexport-Defizit von 157 Milliarden Euro** ein Dorn im Auge, wie es in einer **Mitteilung des Weißen Hauses** heißt.

EU-Handel mit den USA 2023 (in Mrd. Euro)



Datenquelle: EU-Kommission

Laut Trumps eigenen Bekundungen sind die 25 Prozent Zölle auf Stahl, Aluminium und Autos (inkl. Teile) der Versuch, Produktion in die USA zurückzuholen – Ausgang ungewiss. Während der Handelskonflikt für die USA einen Angebotsschock und teils erhebliche Inflation und höhere Zinsen bedeuten, ist China mit einem Nachfrageschock konfrontiert. Die Volksrepublik China könnte dennoch aus dem Zollkonflikt als Gewinnerin hervorgehen. Durch eine Anhebung der Löhne und Staatsnachfrage und einer Umlenkung der Handelsströme kann China die Disruption

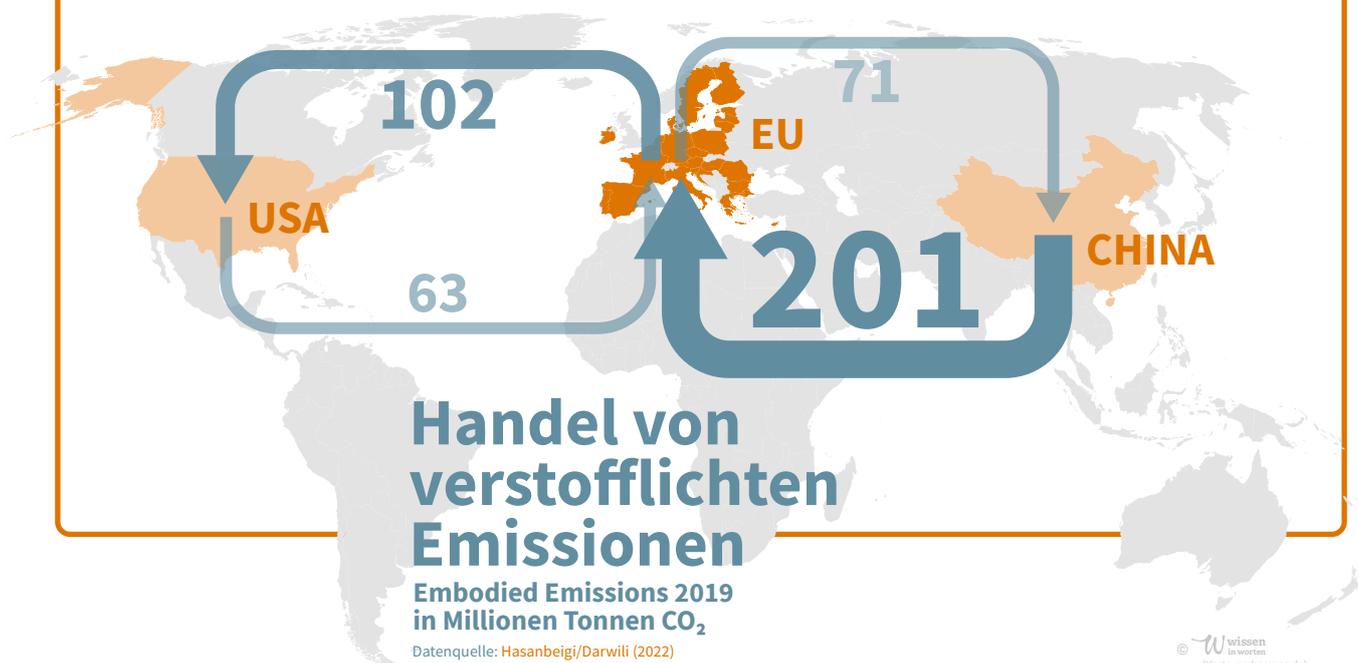
sogar nutzen, um seine geopolitische Rolle sowie die eigene Währung zu stärken – auch mit Auswirkungen auf die Kooperation mit und in Konkurrenz zur EU.

Europa befindet sich in einer Sandwichposition. Die USA und China sind für die EU beides in unterschiedlicher Gewichtung: wichtige Exportmärkte (vor allem die USA) und wichtige Importlieferanten (vor allem China). Daraus ergeben sich für die Europäische Union auch Chancen – vorausgesetzt es wird ausgewogen, differenziert und zielgerichtet reagiert.

Ungleicher Handel von verstofflichten Emissionen zwischen USA, China und der EU

Die Überlegungen zu einer Neuausrichtung der Handelspolitik im Kontext der derzeitigen Disruptionen ist aus klimapolitischer Sicht eine Gelegenheit, auch die Klima-Emissionen der gehandelten Güter in den Blick zu nehmen. Trägt man **auch den verstofflichten Emissionen (embodied carbon) Rechnung**, die gehandelt, also an einem anderen Ort erzeugt als konsumiert werden, ergibt sich ein starkes Gefälle, sowohl zwischen Globalem Norden und Süden als auch zwischen den USA, der EU und China (siehe Abbildung). Eine Paris-kompatible und gerechte Handelspolitik muss auch zu einem Abbau der Ungleichheiten in den global gehandelten verstofflichten Emissionen beitragen. Auf der einen Seite ist der Globale Norden für diese Emissionen verantwortlich, auf der anderen

Seite darf Klima- und Handelspolitik nicht dazu führen, dass Ländern des Globalen Südens Wertschöpfungs- und Exportchancen genommen werden. Maßnahmen für Klimaschutz und gegen Carbon Leakage sollten zur Defossilisierung der weltweiten Industriekapazitäten beitragen sowie eine Regionalisierung der Produktion unter Berücksichtigung von klimatischen und komparativen Bedingungen für die Produktion Erneuerbarer Energien und grüner Vorprodukte (bspw. grünes Eisen oder grünes Ammoniak) unterstützen. Durch eine grüne Industrialisierung in aufstrebenden Ländern und eine Rekalibrierung der Produktionsstruktur in den alten Industriestaaten kann so ein Produktions- und Handelsregime entstehen, das dem Planeten zuträglicher ist.



Vorschläge für eine ausgleichende Handelsagenda

Es braucht eine ausgewogene europäische Handelsagenda, die wirtschaftliche Prosperität und geopolitische Entspannung mit den klimapolitischen Notwendigkeiten und Interessen kombiniert. Sie sollte gleichermaßen transatlantische und fernöstliche Interessen berücksichtigen und sich durch eine kooperative Hinwendung zu wichtigen Akteuren und Akteursgruppen der globalen Südhalbkugel unabhängig von alten Export-Pfadabhängigkeiten machen. Dies muss von einer strategischen Industriepolitik flankiert werden, die Zukunftsbranchen im Blick behält und einen klaren Rahmen für Kreislaufwirtschaft und Klimaschutz sowie Anpassung setzt und dabei globale klima-komparative Vorteile berücksichtigt. Mit der Antwort eines selektiven Protektionismus (effektiver CBAM + Safeguards 2.0) und vertikaler Industriepolitik (mittels europäischer Carbon Contracts for Differences (CCfDs)) ergeben sich durch den Zollkonflikt auch Chancen für Klimaschutz, Industrietransformation und wirtschaftliche Resilienz in Europa.

Eine Handelspolitik, die mit aufstrebenden Volkswirtschaften und Akteuren aus dem Globalen Süden Wertschöpfungsketten so diversifiziert, dass dies die Resilienz der EU steigert und in neuer Weise auch die Interessen der Partner aus dem Globalen Süden berücksichtigt

In erster Linie sollte gemeinsam mit Frankreich und anderen europäischen Partnern der Multilateralismus gestärkt werden, entweder durch eine Wiederbelebung der WTO, aber global auf Augenhöhe, oder – da dies im Moment nicht sehr wahrscheinlich ist – durch neue regionale oder multilaterale Abkommen. Mit ihrem Versuch, den Handel als Waffe einzusetzen, haben die USA eine engere Zusammenarbeit des Globalen Südens beschleunigt, die sie eigentlich verhindern wollten. Die Nationen des Globalen Südens **gestalten jetzt aktiv eine neue, post-unipolare Weltordnung** mit. Auch der **IWF** empfiehlt Europa, seine Handelsbeziehungen zu diversifizieren. Die Fixierung auf China und USA sollte durch mehr Integration mit Asien, Afrika und Lateinamerika abgelöst werden. Über European Clean Trade and Investment Partnerships (CTIPs) sollte mit

anderen Ländern im Globalen Süden ihr komparativer Vorteil bei der Produktion von Erneuerbarer Energie und damit auch der Produktion grüner Vorprodukte wie zum Beispiel grüner direktreduzierter Eisenschwamm (DRI) über Investitionen und Kapazitätsaufbau vor Ort zum beiderseitigen Nutzen zeitig ausgespielt werden (z. B. für einen **Green Iron Corridor Südafrika-Europa**). Eine breite Diversifizierung von Handelstätigkeiten, um die Abhängigkeit von der Nachfrage aus den USA und den Lieferungen aus China zu reduzieren, ist essenzieller Teil einer Derisking-Strategie.

Wie umgehen mit China und den USA: So viel Freihandel wie möglich – so viel Außenhandelsschutz wie nötig

Eine entschlossene Gegenreaktion auf die US-Zölle, durch Wiedervorlage der pausierten Vergeltungsmaßnahmen auf Waren wie Whiskey, Erdnussbutter, Jeans und Harleys wäre eine gefährliche Antwort. Denn im Falle einer Eskalation hätte das **Defizitland USA bessere Chancen** als die EU als Überschusswirtschaftsraum. Auch haben Deutschland und die EU bei Produktionsgütern tatsächlich einen problematischen Überschuss. Hinzu kommt, dass die europäische Industrie indirekt für die USA über 100 Millionen Tonnen CO₂ emittiert, die in der US-amerikanischen Klimabilanz fehlen. Sinnvoller wäre stattdessen eine Fokussierung auf den Sektor, in dem die USA gegenüber der EU massive Überschüsse haben: den Digital- und Dienstleistungsbereich. US-amerikanische Digitalkonzerne zahlen kaum Steuern, ignorieren Datenschutz und ethische Standards und spielen ihre Monopolposition aus. Die EU sollte daher die europäische Digitalsteuer (DST) voranbringen und in enger Abstimmung, trotz des Rückziehers von Kanada, mit anderen von Trumps Politik betroffenen Ländern wie Großbritannien und Mexiko den Druck zur globalen Mindeststeuer erhöhen.

Der Importdruck aus China aufgrund der wachsenden chinesischen Überkapazitäten und die krisenbedingt gesunkene Inlandsnachfrage bedrohen die sich im Umbau befindliche europäische Industrie. Dazu kom-



So viel Freihandel wie möglich – so viel Außenhandelsschutz wie nötig

men Umlenkungseffekte aufgrund der US-chinesischen Zollkonflikte sowie mögliche Dumping-Strategien. Nach einer ausführlichen Prüfung durch die EU-Kommission sollten die geltenden Safeguards durch quotenbasierte Importrestriktionen ersetzt und WTO-konform verstetigt werden. In den Verhandlungen mit den USA hat China deutlich gemacht, dass es in puncto seltene Erden am längeren Hebel sitzt. Rund **80 Prozent der Vorkommen und 90 Prozent der Verarbeitung** der für digitale und grüne Technologien notwendigen Mineralien finden in China statt. Um sich trotz notwendiger Handelsbarrieren einen Teil dieser wichtigen Ressourcen zu sichern und um den Technologievorsprung aufzuholen, den chinesische Produzenten in Bereichen der Batterie-Fertigung und bei E-Fahrzeugen haben, sollten Deutschland und die EU sich für chinesische Direktinvestitionen öffnen, z. B. für **Joint Ventures zwischen chinesischen und europäischen Autoherstellern** – allerdings mit technischen Auflagen, um ein unerwünschtes digitales Eingreifen von China zu unterbinden.

Abbau zu starker Exportabhängigkeit durch Stärkung der Binnennachfrage, Gestaltung einer Kreislaufwirtschaft und ein beschleunigtes Zurückdrängen fossiler Energien und Produkte

Die einfachste und direkte Antwort auf die Rekalibrierung der globalen Handelsbeziehungen besteht darin, die Binnennachfrage zu stärken: Durch eine Ausweitung des budgetierten Handlungsspielraums der Mitgliedstaaten, wie in der Bundesrepublik mit dem Infrastruktursondervermögen geschehen, durch die Schaffung von Leitmärkten für klimafreundliche und europäische Produkte sowie durch eine Wirtschafts- und Sozialpolitik, die Investitionen und Nachfrage stützt. Allein durch die Verknüpfung von Leitmärkten für Stahl, Autobatterien und Windkraft könnten **in Europa über eine halbe Million Jobs in diesen Branchen geschaffen werden**. Bei bestimmten, vor allem strategischen Gütern sollte zudem ein Ausschluss von Anbietern außerhalb Europas bei der öffentlichen Beschaffung vorgenommen werden. Die Rechtsgrundlage für den Ausschluss vom öffentlichen Beschaffungswesen wäre durch das Anti-Coercion Instrument (ACI) gegeben.

Zusammenfassung

Vorschläge für eine ausgewogene Handelsagenda für Klimaschutz, Prosperität und geopolitische Entspannung

1 Eine Handelspolitik, die die Balance der EU als Partner, Wettbewerber und handelspolitischer Gegenspieler gegenüber den USA und China hält – und mit aufstrebenden Volkswirtschaften und Akteuren aus dem Globalen Süden Wertschöpfungsketten so diversifiziert, dass dies die Resilienz der EU steigert und in neuer Weise auch die Interessen der Partner aus dem Globalen Süden berücksichtigt:

Zum Beispiel mit der Aushandlung von multilateralen fairen Handelsabkommen, die auf Augenhöhe und im Sinne von Menschenrechten und dem Schutz der Umwelt und des Klimas verhandelt werden und mithilfe von Clean Trade and Investment Partnerships (CTIPs) grüne (Re-)Industrialisierung in Nord und Süd einleiten.

2 So viel Freihandel wie möglich – so viel Außenhandelsschutz wie nötig:

Zum Beispiel durch eine europäische Digitalsteuer (DST) und globale Mindeststeuer, eine Vereinfachung

bei gleichzeitiger Scope-Erweiterung von CBAM bei planungssicherer Beibehaltung des Implementierungspfades und dem Ersetzen von Safeguards gegen Dumping-Importe durch WTO-konforme quotenbasierte Importrestriktionen.

3 Abbau zu starker Exportabhängigkeit durch Stärkung der Binnennachfrage und Gestaltung einer Kreislaufwirtschaft und beschleunigtem Zurückdrängen fossiler Energien und Produkte:

Zum Beispiel indem das Infrastruktursondervermögen, öffentliche Beschaffung und Ökodesignvorgaben genutzt werden, um Leitmärkte für klimafreundliche europäische Produkte zu schaffen und die Binnennachfrage anzukurbeln; durch eine Einführung europäischer Carbon Contracts for Differences (CCfDs), um technologische Innovation zu fördern und betriebliche Mehrkosten für moderne Produktionsverfahren abzusichern. Helfen kann auch die Öffnung für chinesische Direktinvestitionen und Joint Ventures (mit entsprechenden Auflagen) in nicht-kritischen Industrien.

Impressum



Autor:

Tilman von Berlepsch

Redaktion:

Nikola Klein

Layout & Grafiken:

Karin Roth – Wissen in Worten

Umschlagbild:

robuart (Shutterstock)

Juli 2025

Herausgeber:

Germanwatch e.V.

Büro Bonn:

Dr. Werner-Schuster-Haus

Kaiserstr. 201, D-53113 Bonn

Telefon +49 (0)228 / 60 492-0, Fax -19

Büro Berlin:

Stresemannstr. 72, D-10963 Berlin

Telefon: +49 (0)228 / 60492-0, Fax -1

Internet: www.germanwatch.org

E-Mail: info@germanwatch.org

Zitiervorschlag:

Berlepsch, T., 2025, Vorschläge für eine ausgleichende Handelsagenda. Pro Klimaschutz, globale Prosperität und geopolitische Entspannung, www.germanwatch.org/de/93202.

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter:

www.germanwatch.org/de/93202

Sofern keine anderen Copyright-Hinweise vorliegen, stehen Abbildungen dieser Publikation unter der Lizenz **CC BY-NC-ND 4.0**. Der Urhebervermerk lautet bei Weiterverwendung: Germanwatch e.V. 2025 | CC BY-NC-ND 4.0.