

# IMPULSE

für die Wirtschaftspolitik



## Globalisierung im Wandel:

Chancen und Herausforderungen für die bayerische Wirtschaft

ifo-Studie im Auftrag der IHK für München und Oberbayern



# Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>I</b>
<b>Auf einen Blick.....</b>	<b>1</b>
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>2</b>
<b>2 Zunehmende weltwirtschaftliche Risiken für die deutsche Wirtschaft .....</b>	<b>4</b>
2.1 Globalisierung stagniert, Protektionismus auf dem Vormarsch .....	4
2.2 Die vielen Gesichter des Protektionismus .....	6
2.3 Die Welthandelsorganisation unter Beschuss .....	10
2.4 EU-Handelspolitik bietet WTO-Alternative .....	13
2.5 Fazit .....	15
<b>3 Differenzierung bei Ländern und Branchen im Güterhandel .....</b>	<b>16</b>
3.1 Bayerns Haupthandelspartner .....	17
3.2 Zielmärkte mit dem größten Wachstumspotential bei Abbau der Handelshemmnisse .....	18
3.3 Die wichtigsten Exportsektoren Bayerns im Güterhandel .....	21
3.4 Die Sektoren im bayerischen Güterhandel mit dem höchsten Exportpotential .	22
3.5 Fazit .....	25
<b>4 Beitrag der KMUs zum internationalen Geschäft .....</b>	<b>26</b>
4.1 Von Kleinunternehmen bis zum globalen Konzern: die Vielfalt der bayerischen Unternehmensstruktur .....	26
4.2 Nur wenige Unternehmen am Exportgeschäft beteiligt .....	28
4.3 Ursprungsregeln schaden KMUs besonders .....	30
4.4 Fazit .....	32
<b>5 Dienstleistungshandel und Wachstumspotentiale .....</b>	<b>33</b>
5.1 Die vier Formen der Dienstleistungserbringung im Ausland .....	33
5.2 Der direkte Dienstleistungshandel boomt .....	34
5.3 Im Ausland generierte Dienstleistungsumsätze deutscher Unternehmen steigen .....	35
5.4 Deutschlands Dienstleistungshandel ist im Verhältnis zur Wirtschaftskraft höher als in anderen Ländern .....	37
5.5 Dienstleistungssektoren und Länder mit höchstem Wachstumspotential bei Abbau von Hemmnissen .....	38
5.6 Markteintrittsbarrieren sind die größten Handelshemmnisse für deutsche Dienstleistungsexporteure .....	42
5.7 Fazit .....	43
<b>6 Die Rolle ausländischer Direktinvestitionen beim Dienstleistungsexport.....</b>	<b>44</b>

6.1	Bedeutung des Dienstleistungsgewerbes für den deutschen Export .....	44
6.2	Groß- und Einzelhandel sind wichtigste Branche bei Dienstleistungserbringung im Ausland .....	44
6.3	USA, das Vereinigte Königreich und Frankreich sind die wichtigsten Absatzmärkte für Dienstleister .....	49
6.4	Fazit.....	54
<b>7</b>	<b>Internet, Digital Services und Dienstleistungshandel .....</b>	<b>55</b>
7.1	Grenzüberschreitender Dienstleistungshandel blüht dank moderner Kommunikationstechnologien .....	55
7.2	Bedeutung des Handels mit geistigem Eigentum für Industrienationen .....	57
7.3	Fazit.....	61
<b>8</b>	<b>Schlussbemerkung und Politikempfehlungen .....</b>	<b>62</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>65</b>
	<b>Anhang .....</b>	<b>67</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Globalisierung stagniert – Handelsintensität nach wie vor unter Vorkrisenniveau .....	4
Abbildung 2: Der Welthandel von Dienstleistungen hat sich seit dem Jahr 2000 vervierfacht .....	5
Abbildung 3: Protektionistische Politiken weiter auf dem Vormarsch .....	6
Abbildung 4: Subventionen sind das Handelshemmnis Nummer 1 .....	8
Abbildung 5: China immer protektionistischer, Deutschland auf Rang 2 .....	9
Abbildung 6: Protektionismus: USA, Russland und Kanada treffen deutsche Exporteure am häufigsten .....	10
Abbildung 7: Großes Zollgefälle innerhalb der G20-Gruppe .....	11
Abbildung 8: Immer mehr Freihandelsabkommen – die Hälfte mit Dienstleistungskapiteln .....	12
Abbildung 9: Der globale Anspruch der EU als Handelsmacht .....	14
Abbildung 10: Bayerische Industrie ist stark abhängig vom Auslandsgeschäft .....	16
Abbildung 11: USA, China und die europäischen Nachbarländer sind die wichtigsten Handelspartner Bayerns .....	17
Abbildung 12: Der Abbau von Handelshemmnissen führt zu großen Wachstumspotentialen in Nordamerika und Asien, jedoch nicht in Europa .....	20
Abbildung 13: Die Automobilbranche ist auch weiterhin die wichtigste Branche im Güterhandel Bayerns .....	21
Abbildung 14: Handelsexpansion der Pharmabranche und bei Datenverarbeitungsgeräte gehen zu Lasten der Automobil- und Maschinenbaubranchen .....	22
Abbildung 15: Eine Senkung der Handelsbarrieren geht mit großen Exportpotentialen bei Pharma, Datenverarbeitungsgeräte und elektrische Ausrüstung einher .....	24
Abbildung 16: Im Jahr 2017 sind 99,6% aller Unternehmen in Bayern KMUs .....	27
Abbildung 17: Bayerische KMUs generieren 36,9% des Gesamtumsatzes .....	28
Abbildung 18: Nur wenige bayerische Unternehmen exportieren .....	29
Abbildung 19: Große Unternehmen exportieren deutlich häufiger als KMUs .....	30
Abbildung 20: Die Dynamik des Wachstums des deutschen direkten Dienstleistungshandels bleibt ungebrochen .....	35
Abbildung 21: Dienstleistungsumsätze im Ausland legen am stärksten zu .....	36
Abbildung 22: Der US Dienstleistungshandel ist im Verhältnis zur Wirtschaftskraft höher als in anderen Ländern. Deutschland, Frankreich, Niederlande und das Vereinigte Königreich folgen ...	37
Abbildung 23: Die Handelsintensität im Dienstleistungsbereich ist, aufgrund von bestehenden Barrieren, nach wie vor ausbaufähig .....	39
Abbildung 24: Weiterhin hohes Potential für den Dienstleistungshandel Deutschlands mit den Nachbarn .....	40
Abbildung 25: In der so wichtigen IT-Branche besteht besonders viel Potential. Durch Transport und Handel kann Deutschland nach wie vor seine Exporte ausbauen .....	41
Abbildung 26: Die Handelsbarrieren für Bayern und Deutschland sind nach wie vor hoch. Dabei stellen die Markteintrittsbarrieren das größte Hindernis dar .....	43
Abbildung 27: Auslandsinvestitionsbestände deutscher Dienstleister in den drei Top-Sektoren haben sich seit 2010 verdoppelt .....	45
Abbildung 28: Deutsche Dienstleister besitzen etwa 20.000 ausländische Tochtergesellschaften in 2016 .....	46
Abbildung 29: 2,8 Mio. direkt beschäftigte Arbeitnehmer deutscher Dienstleister im Ausland in 2016 .....	47
Abbildung 30: Über 1300 Mrd. Euro Auslandsumsätze deutscher Dienstleister in 2016 .....	48

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 31: Niederlande und USA sind die größten Zielländer deutscher Direktinvestitionen – FDI nach China fast verdreifacht.....	50
Abbildung 32: Kaum Wachstum bei der Anzahl ausländischer Tochtergesellschaften .....	51
Abbildung 33: Beschäftigungswachstum in allen Zielländern .....	52
Abbildung 34: US-Markt dominiert bei Umsatz und Umsatzwachstum deutscher Dienstleister im Ausland.....	53
Abbildung 35: Deutliches Wachstum im Bereich des Cross-Border-Supply, vor allem im Bereich digitale IP und ICT-Dienstleistungen .....	56
Abbildung 36: Wachstum bei Dienstleistungsexporten und -importen übertrifft Güterhandel deutlich – häufiger Erbringungsmodus: über das Internet.....	57
Abbildung 37: Industrieländer dominieren Handel der IP-Dienstleistungen .....	58
Abbildung 38: USA und Japan dominieren ICT-Export, Deutschlands globaler Marktanteil wächst langsam, Frankreich und VK verlieren. ....	59
Abbildung 39: Jeder siebte Euro in USA umgesetzt – China verdreifacht Marktanteil .....	60

## Auf einen Blick

### Ausgangslage

Bayern hat im besonderen Maße von der Globalisierung in den letzten Jahrzehnten profitiert. Die bayerische Konjunktur hat jedoch jüngst einen Gang zurückgeschaltet. Die Dynamik hat abgenommen und die Produktion kommt spürbar ins Stocken. Zu den schlechteren Geschäftsaussichten beigetragen hat nicht zuletzt das außenwirtschaftliche Umfeld. Diese Studie untersucht die Determinanten der Globalisierungserfolge der bayerischen Wirtschaft und deren Veränderungen.

### Hauptergebnisse der Studie

Der Welthandel wächst seit zehn Jahren nicht mehr schneller als die Weltwirtschaftsleistung. Die Globalisierung verlangsamt sich und Protektionismus ist auf dem Vormarsch. Der Trend zur *Servitization*, also der Veränderung des Produktportfolios von Unternehmen weg von klassischen Sachgütern hin zu einer Kombination aus Gütern und Dienstleistungen, kann zu einer Veränderung in der sektoralen Komposition der Güterexporte führen. Dies bietet für die bayerische Wirtschaft vor allem die Chance zu einer höheren Diversifizierung. Deutsche Dienstleistungsexporte wachsen rasant, deren Wachstum durch Digitalisierung und moderner Kommunikationstechnologien beschleunigt wird. Während das höchste Handlungspotential beim Güterhandel mit außereuropäischen Ländern besteht, ist beim Dienstleistungshandel das Potential innerhalb Europas lange nicht ausgeschöpft und die regionale Nähe spielt nach wie vor eine wichtige Rolle. Bayerische Unternehmen können durch die Diversifizierung und Bearbeitung von Schwerpunktmärkten profitieren. Allerdings ist die Anzahl protektionistischer Maßnahmen gewachsen und im Dienstleistungsbereich haben die meisten Handelspartner noch relativ hohe Hürden, die meisten davon bestehen beim Eintritt in neue Märkte. Dies betrifft insbesondere KMUs, die deshalb besonders von Freihandelsabkommen profitieren können.

### Politische Handlungsfelder

Freihandelsabkommen (zum Beispiel mit Japan, Kanada oder Südkorea) spielen eine wichtige Rolle, um handels- und wirtschaftspolitische Risiken zu reduzieren und Zukunftspotentiale auszuschöpfen. Da Deutschland ein häufiges Ziel protektionistischer Maßnahmen anderer Länder ist, sollte der Fokus auf eine verstärkte Kooperation sowohl innerhalb der EU als auch im Rahmen der Welthandelsorganisation gelegt werden. Die Vertiefung des EU-Binnenmarkts ist nach wie vor von hoher Priorität für die weitere Internationalisierung der bayerischen Wirtschaft. Die Mitgliedstaaten sollten sich deshalb auf eine gegenseitige Anerkennung von Zulassungen und Produktzertifizierungen analog zum Gütermarkt verständigen. KMUs können besonders von Freihandelsabkommen profitieren, allerdings verringern bürokratische Hindernisse wie Ursprungsregeln deren volles Potential. Lokale Einrichtungen sollen durch z.B. Rechtsberatung, die Förderung von digitalen Plattformen oder Informationskampagnen den Marktzugang für KMUs erleichtern und deren Internationalisierung fördern. Da die meisten Hürden beim Eintritt bestehen, kann die Liberalisierung der Dienstleistungssektoren die Kosten senken und die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und insbesondere von KMUs steigern. Eine nachhaltige Bearbeitung von Schwerpunktmärkten und die sektorale Diversifizierung der Wirtschaft können bayerische Unternehmen dabei helfen, die neuen Herausforderungen der Globalisierung zu überwinden. Durch verbesserte Marktzugänge und offenere Volkswirtschaften könnte Bayern stark profitieren. Zur fortlaufenden Evaluierung der bayerischen Exportdynamik ist eine vollständige Außenhandelsstatistik für Bayern essentiell.

# 1 Einleitung

Die Globalisierung verlangsamt sich und dies stellt eine offene und auf den freien Handel angewiesene Volkswirtschaft wie die bayerische vor Herausforderungen. Zwar kann nicht von einer globalen „Entkoppelung“ (engl. „Decoupling“) oder einer „De-Globalisierung“ gesprochen werden, da sowohl der Güter- als auch der Dienstleistungshandel weiterhin wachsen. Allerdings verlangsamt sich das Wachstumstempo über die vergangenen Jahre. Der Welthandel wächst aktuell in etwa mit der Geschwindigkeit der Weltwirtschaft. Dies bedeutet, dass sich die *Handelsintensität* nicht weiter verstärkt. Die Vokabel „Slowbalisation“<sup>1</sup> umschreibt wohl am treffendsten die aktuelle Dynamik des Welthandels. Dennoch ist es schier beeindruckend, dass knapp jeder dritte Euro, der global erwirtschaftet wird, einmal grenzüberschreitend gehandelt wurde.

Protektionismus breitet sich nicht erst durch „my-country-first“-Politiken aus, sondern hat zunehmend auch geopolitische Ursachen. Das Errichten von Handelshemmnissen, Sanktionen, Investitionsbeschränkungen oder umgekehrt das strategische Investieren in ausländische Infrastruktur sind längst nicht mehr bloß von wirtschaftlicher Bedeutung, sondern sind verstärkt Ausdruck außen- und sicherheitspolitischer Erwägungen geworden. Diese zumindest seit dem Ende des Kalten Krieges neue Entwicklung birgt Unsicherheiten für Deutschland und Bayern. Diesen Risiken ist am besten im europäischen Verbund zu begegnen, da die handelspolitische Verhandlungsmacht mit der Marktgröße steigt.

Die Welthandelsorganisation steht seit der Einstellung der Arbeit seines Berufungsgerichts im Dezember 2019 vor einer existentiellen Krise. Die Europäische Union (EU) ihrerseits räumt in der Ausgestaltung ihrer Handelspolitik schon längerer Zeit bilateralen Freihandelskommen Vorrang ein. Wichtige Abkommen allerdings, etwa mit den USA und dem Mercosur, drohen an den Widerständen der Mitgliedstaaten mit hohem agrarwirtschaftlichen Anteil, zu scheitern. Der Brexit scheint nach aktueller Lage der Dinge zum 31. Januar 2020 vollzogen zu werden. Da in der anschließenden elfmonatigen Übergangsphase ein tiefgreifendes Handelsabkommen zu verhandeln mindestens ambitioniert erscheint, sind weitere handelspolitische Unsicherheiten nicht auszuschließen.

Getrieben von neuen Technologien und ressourcenschonenderen Gebrauchsgewohnheit vollzieht sich ein Wandel hin zum vermehrten Dienstleistungskonsum. So ersetzen etwa Fahrdienstleister oder Car-Sharing-Angebote mancherorts den Kauf eines PKW. Dies bleibt nicht ohne Folgewirkung auf die globalen Handelsströme. So konnte sich der globale Güterhandel, der absolut gesehen immer noch bedeutsamer ist als der Dienstleistungshandel, seit dem Jahr 2000 verdreifachen, wohingegen sich der WeltDienstleistungshandel sogar vervierfachte. Es zeigt sich auch, dass der Dienstleistungshandel während der Finanzkrise weit weniger stark eingebrochen ist als der Güterhandel. Von dieser höheren *Resilienz* profitiert eine Volkswirtschaft in wirtschaftlichen turbulenten Zeiten.

Es ist ratsam, keine etwaige Konkurrenz zwischen den traditionellen Industriebranchen und dem Dienstleistungssektor auszumachen. Vielmehr unterstützen Dienstleister die Industrie beim Güterexport (Ariu et al., 2020), oder sie exportieren gemeinsame Wertschöpfung, was gemeinhin als *Servitization* bezeichnet wird. Ein PKW etwa enthält so viele Dienstleistungswertschöpfungsanteile (Software, Design, Ingenieursleistung), dass zunehmend unklar ist, was ein Gut noch von einer Dienstleistung unterscheidet. Man kann deshalb von einer starken *Komplementarität* dieser beiden

<sup>1</sup> Vgl. The Economist, 24.01.2019, <https://www.economist.com/leaders/2019/01/24/the-steam-has-gone-out-of-globalisation>.

volkswirtschaftlichen Sektoren sprechen. Somit ist eine internationale Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte auch im überragenden Interesse der Industrie.

Vor diesem Hintergrund ist es lohnend, einen genaueren Blick auf die deutsche und bayerische Exportwirtschaft zu werfen. Dabei sollen sowohl Handelsbarrieren und der zunehmende Protektionismus in den wichtigsten Exportmärkten untersucht werden, als auch allgemeine Dynamiken auf Branchenebene. Mithilfe des *ifo Handelsmodells* werden diejenigen Exportmärkte identifiziert, bei denen schon eine kleine Absenkung der sog. *nicht-tarifären* Handelsbarrieren große Handelseffekte bewirken. Dies erlaubt Rückschlüsse darauf, welchen Märkten eine handelspolitische Priorität eingeräumt werden sollte. Ebenso werden Güter- und Dienstleistungsbranchen herausgestellt, die bei einer marginalen Senkung der Handelsbarrieren das höchste Exportwachstumspotential aufweisen. Die Studie widmet sich auch ausführlich den verschiedenen *Erbringungsmodi* für Dienstleistungsexporte. Somit soll diese Branche in all ihrer Komplexität aus einem 360-Grad-Blickwinkel heraus analysiert werden.

Die Studie gliedert sich folgendermaßen: Kapitel 2 gibt einen Überblick über die aktuellen handelspolitischen Ereignisse und diskutiert die Verlangsamung der Globalisierung. Kapitel 3 widmet sich den traditionellen Industrieexporten der bayerischen Wirtschaft und stellt die Bedeutung verschiedener Zielmärkte einander gegenüber. In Kapitel 4 werden die besonderen Herausforderungen im Exportgeschäft für kleine und mittlere Unternehmen und insbesondere der bürokratische Aufwand durch *Ursprungsnachweise* diskutiert. Anschließend wird in Kapitel 5 der Blick auf die Dienstleistungsbranche gerichtet mit einem speziellen Fokus auf die Markteintrittsbarrieren in ausländischen Märkten. Kapitel 6 zeigt auf, inwieweit Dienstleistungsunternehmen nicht durch grenzüberschreitenden Handel, sondern durch die Dienstleistungserbringung vor Ort aktiv sind. Im Anschluss beleuchtet Kapitel 7 die Rolle der neuen Technologien für den Handel der Dienstleistungen. In den abschließenden Bemerkungen in Kapitel 8 werden auf Basis der vorangehenden Analysen Handlungsempfehlungen für die politische Rahmensetzung hergeleitet.

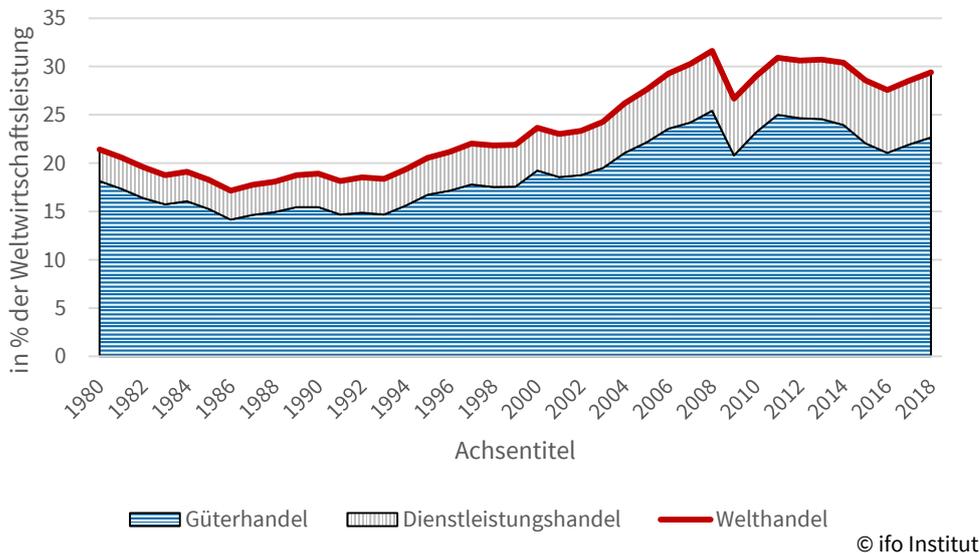
## 2 Zunehmende weltwirtschaftliche Risiken für die deutsche Wirtschaft

Die Verzahnung der Weltwirtschaft stagniert, während in absoluten Zahlen das Handelsvolumen wächst. Neue Dynamik verspricht vor allem der globalisierte Austausch von Dienstleistungen aller Art, die komplementär zum klassischen Güterhandel die Treiber des Wachstums sind. Über all dem liegt jedoch die Gefahr einer weiteren wirtschaftlichen Abschottung und zahlungsgewordener Institutionen, die einer multilateralen Welt in der Vergangenheit Ordnung gaben.

### 2.1 Globalisierung stagniert, Protektionismus auf dem Vormarsch

Das weltwirtschaftliche Umfeld ist von zunehmenden handelspolitischen Spannungen geprägt. Dies führt zu einer merklichen Verlangsamung des Welthandelswachstums, was insbesondere eine offene Volkswirtschaft wie die deutsche vor Herausforderungen stellt. So liegt das weltweite Güterhandelsvolumen im Jahr 2018 bei 16,5 Billionen Euro, was nur geringfügig über dem Niveau aus dem Jahr 2014 liegt. Relativ zur Weltwirtschaftsleistung stagniert der Welthandel über die vergangenen zehn Jahre. Der relative Rückgang des Güterhandels im Vergleich zum Vorkrisenwert aus dem Jahr 2008 konnte teilweise durch die wachsende Bedeutung des Dienstleistungshandels ausgeglichen werden. Insgesamt tritt die Globalisierung seit etwa einer Dekade auf der Stelle.

Abbildung 1: Globalisierung stagniert – Handelsintensität nach wie vor unter Vorkrisenniveau

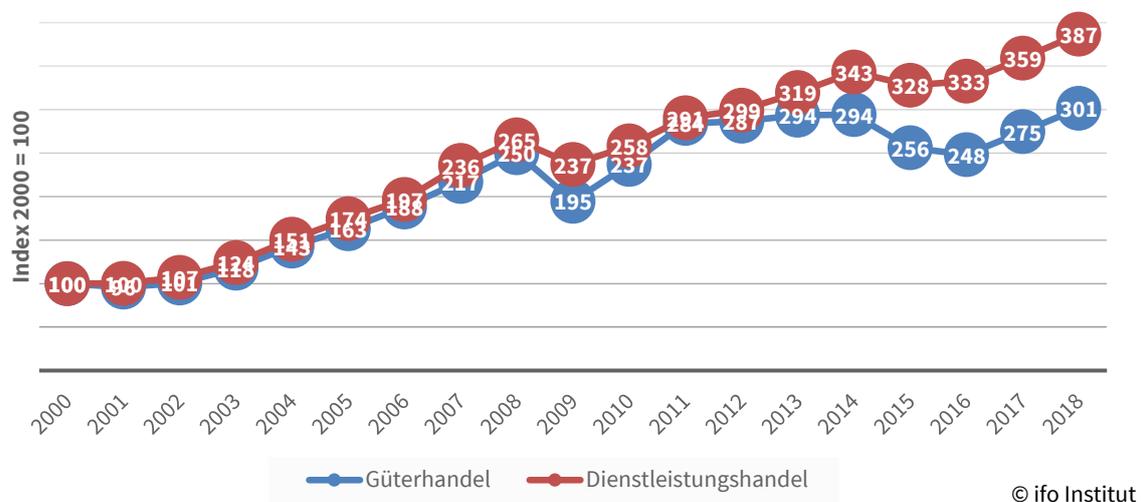


**Lesehinweis:** Die Abbildung zeigt den Welthandel ausgedrückt in Prozent der Weltwirtschaftsleistung aufgeteilt nach Gütern und Dienstleistungen (Modus 1 und 2, siehe Kapitel 5.1) im Zeitablauf. Es fällt auf, dass insbesondere die Güterhandelsintensität noch nicht wieder das Niveau von 2008 erreicht. Die Handelsintensität im Dienstleistungsbereich liegt geringfügig über dem Vorkrisenniveau.

**Quelle:** Welthandelsorganisation, 2019. Weltbank, 2019. Darstellung des ifo Instituts.

Obgleich die Handelsintensität (Welthandel relativ zur Weltwirtschaftsleistung) stagniert, wuchs der Welthandel in absoluten Zahlen, sowohl bei Gütern als auch bei Dienstleistungen. Während zwischen der Jahrtausendwende und der Finanzkrise der Welthandel schneller wuchs als die Weltwirtschaftsleistung, war das Wachstum des Welthandels und der Weltwirtschaft in der vergangenen Dekade etwa gleich hoch. Die Dynamik beim Dienstleistungshandel sticht allerdings hervor: Der Dienstleistungshandel hat sich seit dem Jahr 2000 beinahe vervierfacht, während sich der Güterhandel lediglich verdreifachte. Das Volumen des Dienstleistungshandels erreichte 2018 etwa 30% des Güterhandelsvolumens.

Abbildung 2: Der Welthandel von Dienstleistungen hat sich seit dem Jahr 2000 vervierfacht



**Lesehinweis:** Die Abbildung zeigt den Welthandel nach Gütern und Dienstleistungen (Modus 1 und 2, siehe Kapitel 5.1) im Zeitablauf. Dabei entspricht der Wert des Jahres 2000 dem Indexwert 100. Während sich der Güterhandel seit dem Jahr 2000 etwa verdreifachte, hat sich der Dienstleistungshandel etwa vervierfacht.

**Quelle:** Welthandelsorganisation, 2019. Darstellung des ifo Instituts.

Die Gründe für das Verlangsamten des Weltgüterhandels sind vielfältig. Neben einer gewissen natürlichen Sättigung, etwa weil viele Schwellenländer verstärkt im Dienstleistungssektor wachsen, spielen auch politische Gründe eine wesentliche Rolle: Der *Protektionismus* ist auf dem Vormarsch, was sich z.B. darin zeigt, dass protektionistische Politikinterventionen seit 2009 alljährlich die Zahl der liberalisierenden Politiken übersteigen. Ein sprunghafter Anstieg ist insbesondere für das Jahr 2018 auszumachen. Im Jahr 2019 übersteigen die neu hinzukommenden protektionistischen Maßnahmen die liberalisierenden um den Faktor 3,9.

Abbildung 3: Protektionistische Politiken weiter auf dem Vormarsch



**Lesehinweis:** Die Abbildung zeigt die globale Anzahl der jährlich neu geschaffenen Politikinterventionen, die den internationalen Handel betreffen, nach Art im Zeitablauf. Daten für 2019 sind bis einschließlich Oktober. Es fällt vor allem ein sprunghafter Anstieg der protektionistischen Maßnahmen im Jahr 2018 auf.

**Quelle:** Global Trade Alert, 2019. Darstellung des ifo Instituts.

## 2.2 Die vielen Gesichter des Protektionismus

Zur Einordnung der wachsenden protektionistischen Politikinterventionen lohnt eine ganz grundsätzliche Überlegung über die Gestalt von Handelsbarrieren. Neben Zöllen gibt es viele weitere Beispiele für Handelshemmnisse:

- **Marktzugangsbeschränkungen:** z.B. Vergabe/Verkauf von Lizenzen an Unternehmen, um auf einem Markt aktiv werden zu dürfen. Marktzugangsbeschränkungen schließen aber auch totale Verbote ein (z.B. ausländische Internetdienste in China) oder sog. „legal structure requirements“, also Vorschriften zur Rechtsformwahl im Zielland („Joint-Venture-Zwang“).
- **Mengenbeschränkungen:** Durch sogenannte Importquoten wird die Gütermenge, die ausländische Anbieter auf einem Markt anbieten können, künstlich niedrig gehalten. Diese Angebotsverknappung führt zu höheren Preisen, wovon heimische Erzeuger profitieren. Beispiele hierfür sind feste Einfuhrmengen in die EU-Agrarmärkte, etwa bei Rindfleisch.
- **Subventionen und indirekte Handelshemmnisse:** Die Subventionierung der eigenen Industrie erzeugt eine Wettbewerbsverzerrung und benachteiligt somit ausländische Wettbewerber. Ganz ähnlich sind indirekte Handelshemmnisse anzusehen, die Unternehmen bei der Produktion verpflichten, einen gewissen Anteil lokaler Wertschöpfung in ihren Vorprodukten zu beziehen.
- **Exporthilfen, Exportsubventionen, Dumping:** Äquivalent zum Diskriminieren ausländischer Waren auf dem Heimatmarkt, stellt auch die Subventionierung der eigenen Exportindustrie eine Form des Protektionismus dar. Dies kann beispielsweise die Übernahme unternehmerischer Risiken sein (Hermesbürgschaften) oder das Anbieten der eigenen Produkte unterhalb der Einstands-kosten (Dumping), um Marktanteile auf dem Weltmarkt zu gewinnen.

- **Arbeits-, Umwelt,- und Tierschutzstandards:** Kritiker des freien Handels führen häufig ein sog. „Race to the bottom“, also einen Wettbewerb nach unten im Bereich sozial- oder umweltpolitischer Standards, als direkte Konsequenz der Globalisierung an. Aus diesem Grund enthalten viele Freihandelsabkommen entsprechende Kapitel, die eine solche Form des Standortwettbewerbs, zu dem mitunter auch der Steuerwettbewerb gezählt wird, verhindern sollen. Allerdings gilt es darauf aufmerksam zu machen, dass auch diese Klauseln im Kern protektionistisch sind: Wenn der komparative Vorteil vieler Schwellenländer beim günstigen Produktionsfaktor Arbeit liegt, wirkt jede künstliche Verteuerung dieses Faktors wie eine Handelsbarriere vergleichbar mit einem Zoll. Das neue Abkommen zwischen Kanada, Mexico und den USA (USMCA) sieht beispielsweise vor, dass 40 Prozent der Wertschöpfung im Automobilbereich bei Stundenlöhnen zu 16 US-Dollar oder mehr erbracht werden muss, um frei gehandelt werden zu dürfen. Dies führt zu einer Verringerung der mexikanischen Wettbewerbsfähigkeit und es darf bestritten werden, dass mexikanische Arbeitnehmer davon profitieren, wenn die Produktion an ihren Standorten unrentabel und ggfs. in die USA verlagert wird.

Aktuell häufig diskutiert wird ein sogenannter *CO<sub>2</sub>-Grenzsteuerausgleich*.<sup>2</sup> Dieser findet auch Eingang in den Plänen der EU-Kommission zum „European Green Deal“. Der Grund für die Einführung eines Grenzsteuerausgleichs hat eine klimapolitische und eine wettbewerbspolitische Dimension: Die Bepreisung von CO<sub>2</sub> bei der Produktion in der Europäischen Union kann dadurch unterlaufen werden, dass Unternehmen ihre CO<sub>2</sub>-intensiven Produktionsprozesse in das Ausland verlagern. Gleichzeitig haben Anbieter aus Staaten ohne entsprechende CO<sub>2</sub>-Bepreisung einen wettbewerbliehen Vorteil. So kann es zum sog. *Carbon-Leakage*, also der lokalen Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen kommen, die die gewünschten klimapolitischen Ziele konterkarieren bzw. die Gesamtemissionen inklusive Transport sogar erhöhen (vgl. Aichele und Felbermayr, 2015). Aufgrund der Tatsache, dass CO<sub>2</sub> unabhängig vom Emissionsort eine globale negative *Externalität* bedeutet, ist ein entsprechender Markteingriff gerechtfertigt. Dies ist der Unterschied zu den oben gelisteten Arbeits-, Umwelt-, und Tierschutzstandards, da in diesen Fällen keine globale Externalität vorliegt.

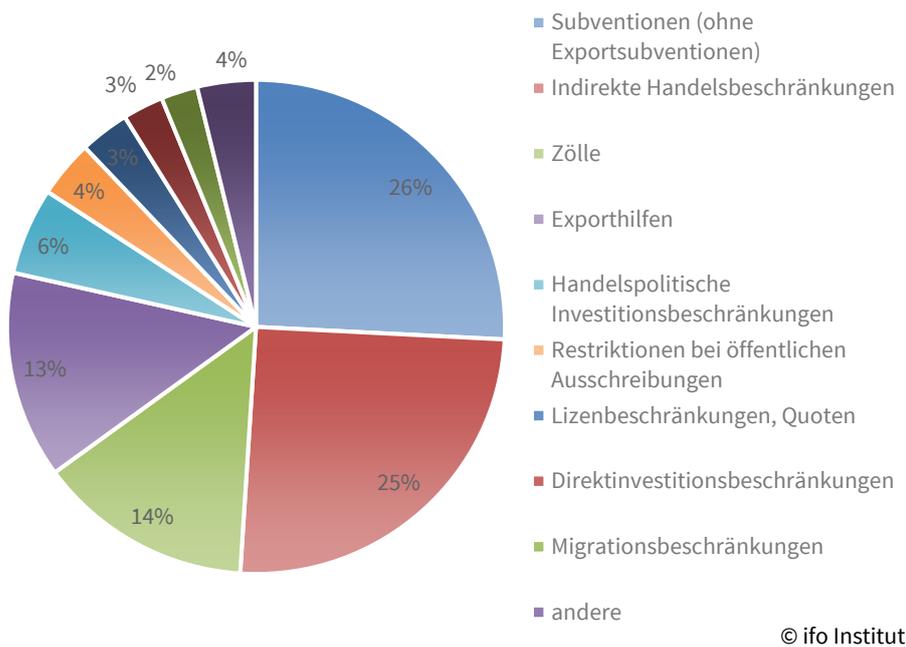
Bei der Güterproduktion kann man die freigesetzte Menge an CO<sub>2</sub> so umrechnen, dass man den CO<sub>2</sub>-Gehalt einer Wareneinheit ermittelt. Die Grundidee des Grenzsteuerausgleichs ist es, beim Import der entsprechenden Wareneinheit dieselbe CO<sub>2</sub>-Bepreisung anzusetzen wie bei der heimischen Produktion. Der Grenzsteuerausgleich ist somit nicht diskriminierend, sondern verhindert sogar eine umgekehrte Diskriminierung der heimischen Anbieter. Bei der praktischen Umsetzung, etwa dem Nachweis über den enthaltenen CO<sub>2</sub>-Gehalt, ist jedoch darauf zu achten, dass keine unverhältnismäßig hohe bürokratische Belastung für Unternehmen entsteht. Auch ist es notwendig, eine eventuelle Doppelbesteuerung beim Export zu vermeiden, weshalb über eine Exportbefreiung bei der Bepreisung von CO<sub>2</sub> nachgedacht werden sollte.<sup>3</sup> Diese wäre auch aus einem weiteren Grund wünschenswert: Die Exportbefreiung und Importnachbesteuerung führte zu unveränderten Weltmarktpreisen. Diese Bedingung dürfte für die rechtliche Konformitätsprüfung der Welthandelsorganisation (WTO) wichtig sein. Es wäre zudem wünschenswert, wenn die WTO ihrerseits rechtlichen Bedingungen für einen CO<sub>2</sub>-Grenzsteuerausgleichs klären würde.

<sup>2</sup> Dieser firmiert auch unter dem Namen CO<sub>2</sub>-Nachbesteuerung, engl. „border tax adjustment“ oder wurde auch gelegentlich als „Klima-Zoll“ bezeichnet.

<sup>3</sup> Diese Doppelbesteuerung kann dadurch entstehen, dass einmal bei der Produktion in der EU eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung anfällt und ein zweites Mal beim Import einer Ware.

Trotz weitreichender Zollerhöhungen in den vergangenen beiden Jahren, besteht das Gros der protektionistischen Maßnahmen – zumindest der bloßen Anzahl nach – aus Subventionen und indirekten Handelsbeschränkungen. Diese machen je ein Viertel des globalen Gesamtbestands an protektionistischen Instrumenten aus. Exporthilfen, etwa Exportkreditvergabe oder deren Absicherung, folgen nach den Zöllen auf vierter Stelle. Andere Maßnahmen betreffen ausländische Direktinvestitionen und die Arbeitsmigration, also Bereiche, die als komplementär zum Außenhandel anzusehen sind.

**Abbildung 4: Subventionen sind das Handelshemmnis Nummer 1**



**Lesehinweis:** Zusammensetzung der protektionistischen Politikmaßnahmen im Jahr 2018 nach Art der Maßnahme. Es zeigt sich, dass Zölle mit 14% nur einen Bruchteil aller Maßnahmen darstellen.

**Quelle:** Global Trade Alert, 2019. Darstellung des ifo Instituts.

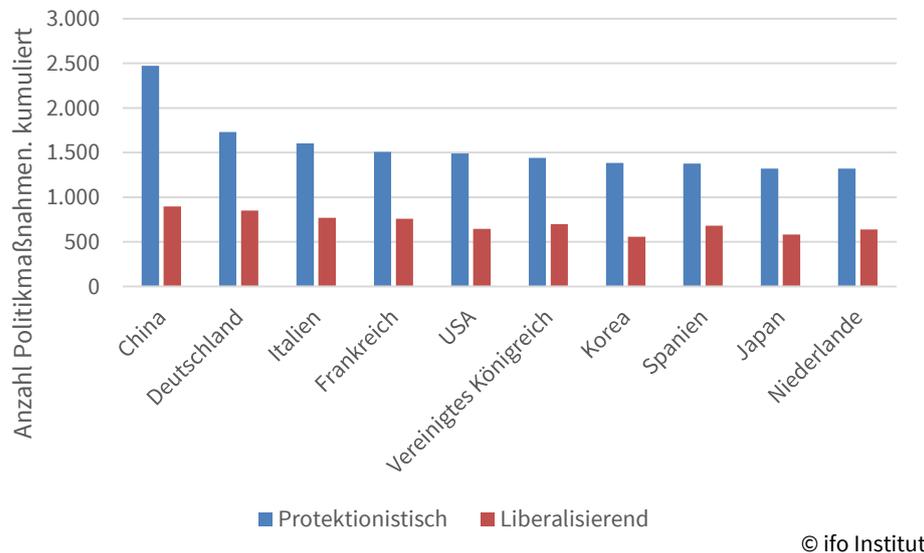
Nachfolgende Abbildung listet die TOP-10-Länder, die über die vergangenen zehn Jahre die meisten protektionistischen Politikmaßnahmen implementierten. Die Zahlen spiegeln allein die Anzahl an Maßnahmen wider und gewichten diese nicht nach deren wirtschaftspolitischer Relevanz. Deutschland nimmt dabei einen unrühmlichen zweiten Platz ein, was der Behauptung Vorschub leistet, Bekenntnisse zum Freihandel seien häufig nur Lippenbekenntnisse. Bei der Betrachtung ist allerdings wichtig anzumerken, dass nach der Interpretation von Global Trade Alert auch KfW-Export-Kredite sowie Hermes-Exportkreditbürgschaften als protektionistische Maßnahme klassifiziert werden. Diese machen das Gros der deutschen protektionistischen Maßnahmen aus.<sup>4</sup>

Die Volksrepublik China erlies wie kein anderes Land Gesetze, um ausländische Wettbewerber zu diskriminieren. Trotz der verstärkten protektionistischen Haltung in den USA seit Amtsantritt Präsident Trumps liegen die USA nur an fünfter Stelle bei der Schaffung künstlicher Handelsbarrieren.

<sup>4</sup> Siehe: [https://www.globaltradealert.org/country/78/period-from\\_20090101/period-to\\_20190909](https://www.globaltradealert.org/country/78/period-from_20090101/period-to_20190909).

Fünf der TOP-10-Länder sind Teil der Europäischen Union, was ebenfalls einen Schatten auf die sonst sehr erfolgreichen Freihandelsbemühungen des gemeinsamen Staatenverbunds wirft.

Abbildung 5: China immer protektionistischer, Deutschland auf Rang 2

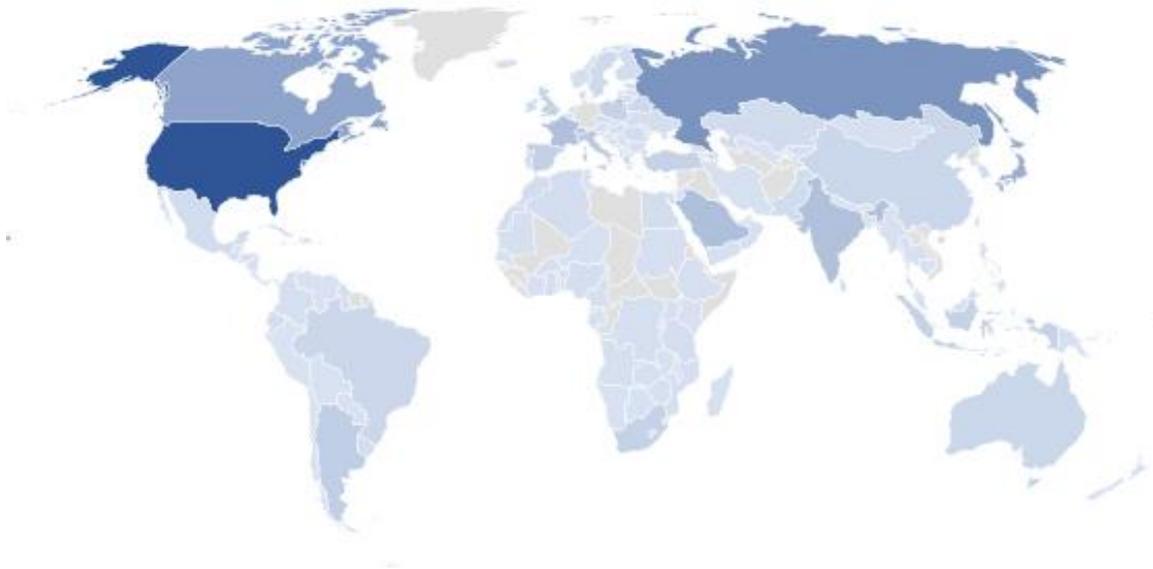


**Lesehinweis:** Die Abbildung zeigt für die TOP-10-Länder mit den meisten protektionistischen Politikinterventionen über die letzten zehn Jahre die Anzahl der protektionistischen und liberalisierenden Maßnahmen, die über den Beobachtungszeitraum neu hinzugekommen sind. In allen Staaten überwiegen die protektionistischen Maßnahmen. Zu diesen werden unter anderem auch Subventionen im Rahmen der Exportfinanzierung gezählt, die den größten Teil der protektionistischen Maßnahmen in Deutschland darstellen.

**Quelle:** Global Trade Alert, 2019. Darstellung des ifo Instituts.

Deutschland profitiert weit weniger von liberalisierenden Maßnahmen als es durch protektionistische Interventionen Schaden nimmt: Während nur 36 Länder mehr liberalisierende als protektionistische Maßnahmen ergriffen, die Deutschland direkt betreffen, haben sich 100 Länder stärker von Deutschland abgeschottet. Die USA (410) führen die Liste an vor Russland (223) und Kanada (179). China (29) rangiert erst auf Rang 19 und damit hinter EU-Mitgliedstaaten wie Frankreich (94), Italien (68) oder dem Vereinigten Königreich (47). Es zeigt sich, dass auch innerhalb des Binnenmarktes Handelsbarrieren aufgebaut werden.

Abbildung 6: Protektionismus: USA, Russland und Kanada treffen deutsche Exporteure am häufigsten



**Lesehinweis:** Die Weltkarte zeigt die Anzahl der gegen Deutschland gerichteten protektionistischen Politikinterventionen über die letzten zehn Jahre abzüglich der liberalisierenden Maßnahmen. Je dunkler ein Land gefärbt ist, desto höher die Anzahl der gegen Deutschland gerichteten Politikinterventionen. Deutschland konnte also weniger von liberalisierenden Maßnahmen profitieren, da es per Saldo mehr protektionistische Maßnahmen gegen Deutschland gab.

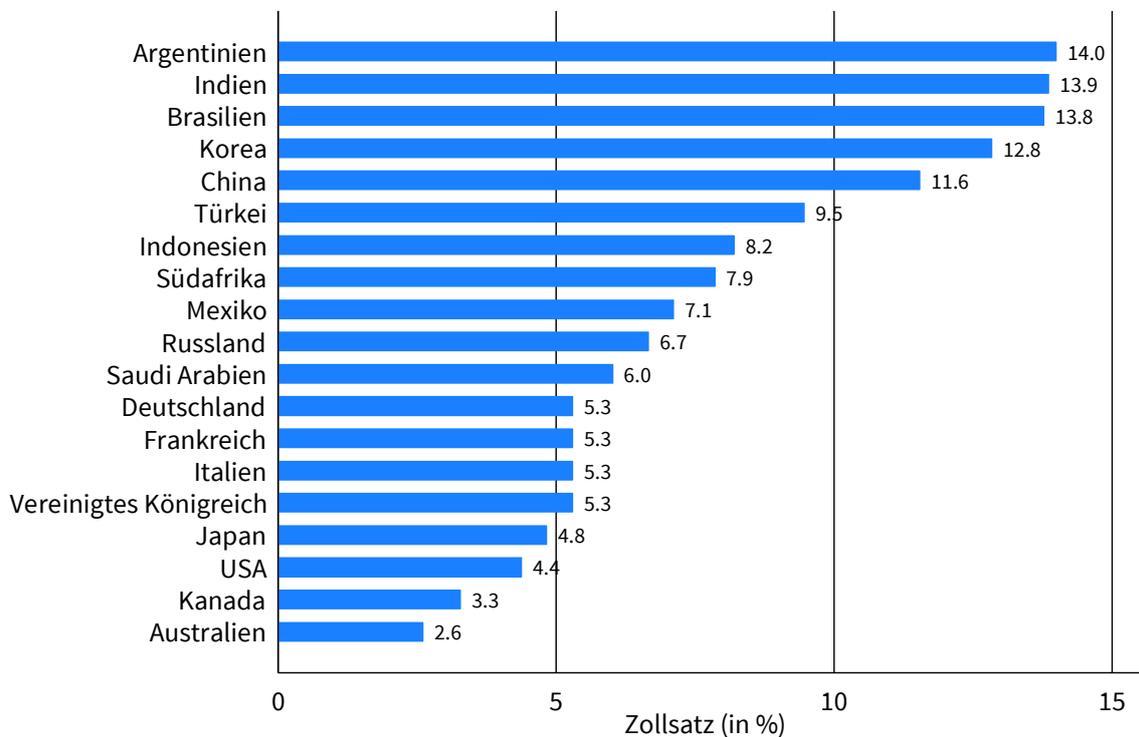
**Quelle:** Global Trade Alert, 2019. Darstellung des ifo Instituts.

## 2.3 Die Welthandelsorganisation unter Beschuss

Seit dem Abschluss der Uruguay-Runde und der gleichzeitigen Schaffung der Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 1995, gab es keine nennenswerte Senkung der *Meistbegünstigungszölle*<sup>5</sup> mehr. Die Doha-Runde scheiterte mitunter daran, dass es ein erhebliches Zollgefälle zwischen den Industriestaaten der 90er-Jahre und den damaligen Schwellenländern gibt. Gleichwohl viele dieser Länder dank ihrer dynamischen ökonomischen Entwicklung unzweifelhaft zu den Industriestaaten aufschließen konnten, gingen damit keine weiteren Zollsenkungen einher. Aus verhandlungstheoretischer Sicht liegt die Ursache dafür in der genannten Zollasymmetrie: Die westlichen Länder können kaum mehr Konzessionen, also weitere Zollsenkungen, anbieten, wofür sie im Gegenzug Zollsenkungen seitens der Schwellenländer bekämen.

<sup>5</sup> Also die maximalen Zollsätze, die gegenüber allen WTO-Mitgliedern angewendet werden dürfen.

Abbildung 7: Großes Zollgefälle innerhalb der G20-Gruppe



© ifo Institut

**Lesehinweis:** Die Abbildung zeigt die durchschnittlichen Zollsätze (%) der G20-Länder, die bei der Welthandelsorganisation als Meistbegünstigungszoll (der maximale Zoll, der gegenüber WTO-Mitgliedern angewendet werden darf) hinterlegt ist. Es zeigt sich, dass es ein großes Gefälle innerhalb der G20-Staaten gibt, was künftige Zollsenkungen erheblich erschwert.

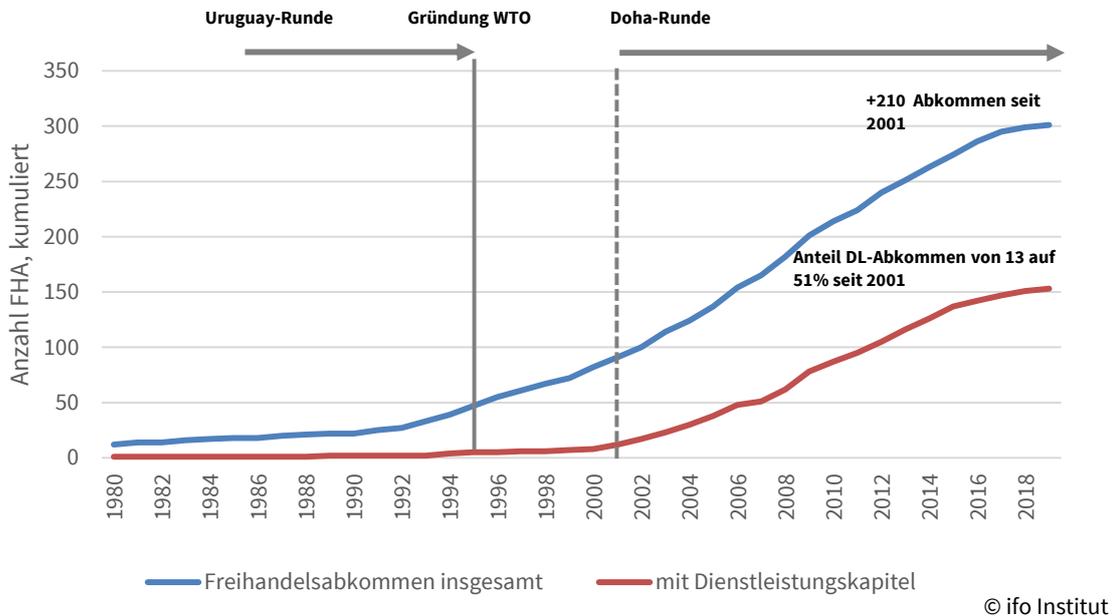
**Quelle:** ifo Zolldatenbank. Darstellung des ifo Instituts.

Diesem Stillstand des Multilateralismus sind viele Länder mit einer verstärkten *Bilateralisierung* ihrer Freihandelsbestrebungen entgegengetreten. Diese führte zu einem starken Anstieg von bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen seit 2001. Zuletzt ist allerdings zu beobachten, dass sich der Zuwachs etwas verlangsamt. Große Industrieländer mit bereits sehr niedrigen Zöllen genießen hierbei den Vorteil, dass sie nicht nur über Zölle-gegen-Zölle verhandeln, sondern auch über Zölle-gegen-Marktzugang. Der europäische Binnenmarkt mit seinen über 500 Millionen kaufkräftigen Konsumenten ist in solchen Gesprächen von unschätzbarem Wert.

Bilaterale Handelsabkommen sind aber auch aus einem zweiten Grund besser zur vertieften Handelsliberalisierung geeignet als die WTO: Die Beseitigung von nicht-tarifären Handelshemmnissen sowie die Öffnung der Dienstleistungsmärkte sind in bilateralen Gesprächen in der Regel einfacher zu lösen als im multilateralen WTO-Forum. Denkt man etwa an Produktsicherheit- oder Hygienestandards, Zulassungsverfahren, sowie den Zugang zu lokalen Dienstleistungsmärkten, zeigt sich, dass es sich dabei um hochsensible Bereiche handelt. Hier können Länder(-gruppen) auf ähnlichem Entwicklungsstand (EU-Kanada, EU-Japan) sicherlich schneller zu einvernehmlichen Lösungen gelangen, etwa durch die gegenseitige Anerkennung von Standards, als das in multilateralen Runden unter dem Dach der WTO der Fall wäre.

Abbildung 8 zeigt, wie sehr die Anzahl der Handelsabkommen global angestiegen ist. Ferner ist bemerkenswert, dass mittlerweile über die Hälfte aller bestehenden und in Kraft getretenen Abkommen ein Dienstleistungskapitel enthalten.

Abbildung 8: Immer mehr Freihandelsabkommen – die Hälfte mit Dienstleistungskapiteln



**Lesehinweis:** Die Abbildung zeigt die kumulierte Anzahl des globalen Bestandes an Freihandelsabkommen im Zeitablauf. Abkommen, die auch ein Dienstleistungskapitel enthalten, werden gesondert ausgewiesen. Sie machen mittlerweile etwas mehr als die Hälfte aller Abkommen aus.

**Quelle:** WTO, Update zu Braml und Felbermayr, 2018.

Das EU-Kanada-Abkommen (CETA) steht beispielhaft für ein modernes und umfassendes Handelsabkommen. Es hat weiterhin die Schiedsgerichtbarkeit im Investitionsschutzkapitel weiterentwickelt und institutionalisiert. So gibt es nun einen Art Investitionsschutzgerichtshof inklusive Revisionsmöglichkeiten. Diese Weiterentwicklung sollte wegweisend auch für künftige Abkommen sein, denn der Investitionsschutz im Ausland muss für eine Gläubigernation wie Deutschland, die Vermögenstitel im Wert von 250% ihrer Wirtschaftsleistung im Ausland hält, politische Priorität haben.

Durch die Blockade der USA, der Nominierung neuer Richter bei der WTO zuzustimmen, hört die Gerichtsbarkeit der WTO ab Dezember 2019 de facto auf zu existieren. Das Panel, eigentlich mit sieben Richtern besetzt, besteht fortan nur mehr aus zwei Mitgliedern und ist damit nicht mehr beschlussfähig. Dieser Frontalangriff auf das multilaterale Handelssystem, der schon von der Obama-Administration in Ablehnung der Rechtsfortentwicklung innerhalb der WTO begonnen wurde, stellt eine ernstliche Bedrohung für die Funktionsfähigkeit des globalen regelbasierten Handelssystems dar. Schon jetzt benötigen Handelsstreitigkeiten zu viel Zeit, sodass Urteile zum Zeitpunkt des Urteilspruchs häufig keine praktische Relevanz mehr aufweisen. Deutschland und die EU tun also gut daran, die Handelsgerichtsbarkeit nicht allein der WTO zu überlassen, sondern auch zwischenstaatlichen Schiedsgerichte zu etablieren. Gleichwohl sollte die EU darauf dringen, gemeinsam mit den USA an einer Reform der WTO zu arbeiten.

## 2.4 EU-Handelspolitik bietet WTO-Alternative

Die gemeinsame Handelspolitik ist zweifelsfrei eines der erfolgreichsten Politikfelder der Europäischen Union seit ihrer Gründung. Marktmacht zu bündeln, um globale Relevanz zu behalten ist sicherlich das Gebot der Stunde gegeben der abnehmenden relativen Bedeutung des alten Kontinents im globalen Mächtekonkurrenz. Mit dem EU-Japan-Abkommen, das 2019 in Kraft getreten ist, wird die EU Teil der größten Freihandelszone der Welt, die etwa ein Drittel der globalen Wirtschaftsleistung auf sich vereint. Weitere Abkommen, etwa das EU-Singapur- oder das EU-Vietnamabkommen befinden sich im Ratifizierungsprozess. Das Mercosur-Abkommen ist seit Juni 2019 grundsätzlich ausgehandelt, eine Ratifikation bzw. eine vorläufige Anwendung steht allerdings noch aus, sobald letzte technische Details geklärt sind. Dieses Abkommen bietet europäischen Unternehmen zollfreien Marktzugang zu über 260 Millionen Lateinamerikanern. Die französische Regierung drohte jedoch in der Vergangenheit, dieses Abkommen mit Blick auf Brände im Amazonasregenwald zu blockieren.

Die Handelsgespräche mit den USA, sicherlich das aktuell wichtigste in Verhandlung befindliche Freihandelsabkommen, drohen vor allem an der Frage zu scheitern, ob die Agrar- und Automobilsektoren miteinbezogen werden soll oder nicht. Ersteren miteinzuschließen ist ein Kernanliegen der USA und erfährt erheblichen Widerstand seitens der französischen Regierung. Dies ist insofern naheliegend, als dass Frankreich weniger als Deutschland von einem Industrieabkommen profitieren würde und gleichzeitig Kosten durch Einbußen im Agrarsektor zu befürchten hätte. Für Bayern und Deutschland wäre insbesondere der Einschluss des Automobilsektors wichtig, auch um drohende künftige Zölle abwenden zu können. Es ist außerdem fraglich, ob ein reines Teilabkommen WTO-Standards genügen. WTO-Recht sieht nämlich ein Abweichen vom Meistbegünstigungsgrundsatz durch präferentielle Handelsabkommen nur dann vor, wenn auch „substantiell der ganze Handel“ durch ein Abkommen liberalisiert wird. Da die EU häufig darauf hinweist, die Grundsätze der WTO zu achten und diese auch gegenüber anderen Ländern zu verteidigen bereit ist, wäre ein bloßes Industriegüterabkommen unter Ausschluss gewisser Sektoren als mindestens fragwürdig anzusehen.

Mit Chile und Mexiko verhandelt die EU derzeit außerdem ein Update zu den bereits bestehenden älteren Abkommen. Wie bei allen jüngeren Abkommen (Kanada, Japan, Singapur, Südkorea) ist das Hinzufügen von umfangreichen Dienstleistungskapiteln zu erwarten.

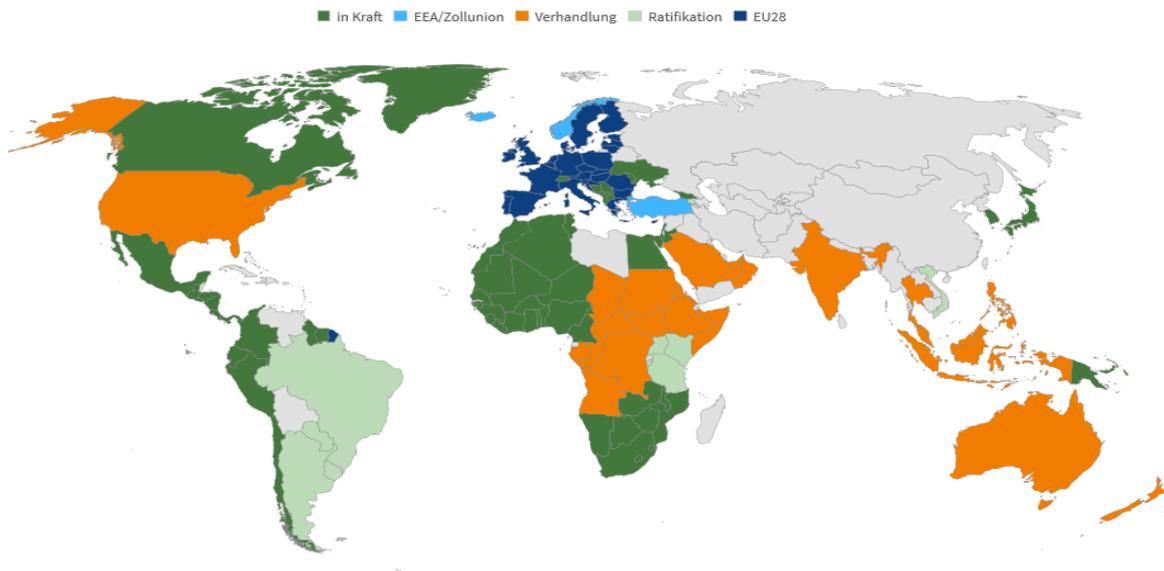
Mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs (VK) aus der Europäischen Union am 31. Januar 2020 beginnt eine elfmonatige Übergangsphase, in der die EU und das VK über ein Freihandelsabkommen verhandeln. Dies ist einerseits zeitlich ambitioniert, andererseits ist es durchaus vorstellbar, dass ein aktuell voll integrierter Wirtschaftsraum schneller in ein Handelsabkommen überführt werden kann als es bei üblichen Abkommen der Fall ist. Die Effekte des sog. Brexit sollen nicht näher Teil dieser Studie sein. Dazu wird auf Felbermayr et al. (2017) und Felbermayr et al. (2018a) verwiesen, sowie mit Fokus auf die Effekte für Bayern auf Felbermayr et al. (2018b).

Perspektivisch ist auch in naher Zukunft nicht mit dem Abschluss eines wirklich weitreichenden Abkommens mit Indien zu erwarten. Die Verhandlungen ziehen sich seit langem ergebnislos in die Länge. Hingegen stehen die Chancen auf einen baldigen Vertragsabschluss mit Australien und Neuseeland gut. Beide Länder orientieren sich seit dem Ausstieg der USA aus dem transpazifischen Abkommen (TPP) in Richtung neuer Handelspartner. Diese Lücke kann und sollte die EU schließen. Wichtig wären langfristig auch Freihandelsabkommen mit der Eurasischen Zollunion (Russland, Weißrussland, Kasachstan) sowie China. Mit ersterem erscheint ein Handelsabkommen aufgrund

der anhaltenden politischen Spannungen inklusive Wirtschaftssanktionen in naher Zukunft ausgeschlossen. Mit letzterem ist immerhin ein sogenanntes Stand-Alone-Investitionsschutzabkommen in Verhandlung. Mit diesem könnte sich der Marktzugang für deutsche Unternehmen in China erheblich erleichtern. China signalisiert hier ein Entgegenkommen und lockerte bereits seinen sog. „Joint-Venture-Zwang“: Als eines der ersten Unternehmen durfte beispielsweise BMW eine Anteilsmehrheit an seiner chinesischen Tochtergesellschaft erwerben. Ein Abschluss ist allerdings weiterhin fraglich, da die deutsche Bundesregierung ihrerseits die Investitionshindernisse erhöhte, indem sie etwa die Beteiligungsschwelle, oberhalb derer sie Investitionen in kritische Infrastruktur aus nicht-EU-Staaten prüft, von 25 auf 10% senkte. Dieses Anheben der Barrieren schafft gleichzeitig aber auch einen höheren Anreiz für die Volksrepublik, einen zeitnahen Verhandlungsabschluss anzustreben. Die Abgrenzung zwischen dem Schutz legitimer Sicherheitsinteressen auf der einen Seite und unzulässigem Protektionismus auf der anderen Seite wird für die Debatten der kommenden Jahre besondere Bedeutung erlangen. Handels- bzw. außenpolitische Spannungen sind dabei nicht auszuschließen, wie die aktuelle Diskussion um den eventuellen Ausschluss von Huawei aus dem deutschen 5G-Netz zeigen.

Die Freihandelsbestrebungen der EU insgesamt sollten auch unter dem Gesichtspunkt gesehen werden, dass sie bei einem handelspolitischen Worst-Case-Szenario – dem vollständigen Kollaps der WTO – den Handel mit den meisten Partnern zumindest weitestgehend aufrechterhalten können. Sie dienen letztlich nicht nur dem Vertiefen der internationalen Wirtschaftsbeziehung, sondern weisen auch eine gewisse Versicherungsfunktion auf.

**Abbildung 9: Der globale Anspruch der EU als Handelsmacht**



**Lesehinweis:** Die Karte zeigt die Handelsbeziehungen der EU auf. Für deutsche Exporteure gibt es freien Handel mit den Mitgliedstaaten der EU (dunkelblau), den weiteren Binnenmarktteilnehmern sowie Mitgliedern der EU-Zollunion (hellblau) und den Ländern, mit denen ein Handelsabkommen in Kraft ist (rot). Mit den violett markierten Ländern sind Abkommen ausverhandelt, die allerdings noch ratifiziert werden muss. Mit den grün markierten Ländern befindet sich die EU aktuell in Handelsgesprächen.

**Quelle:** EU-Kommission, 2019. Darstellung des ifo Institut.

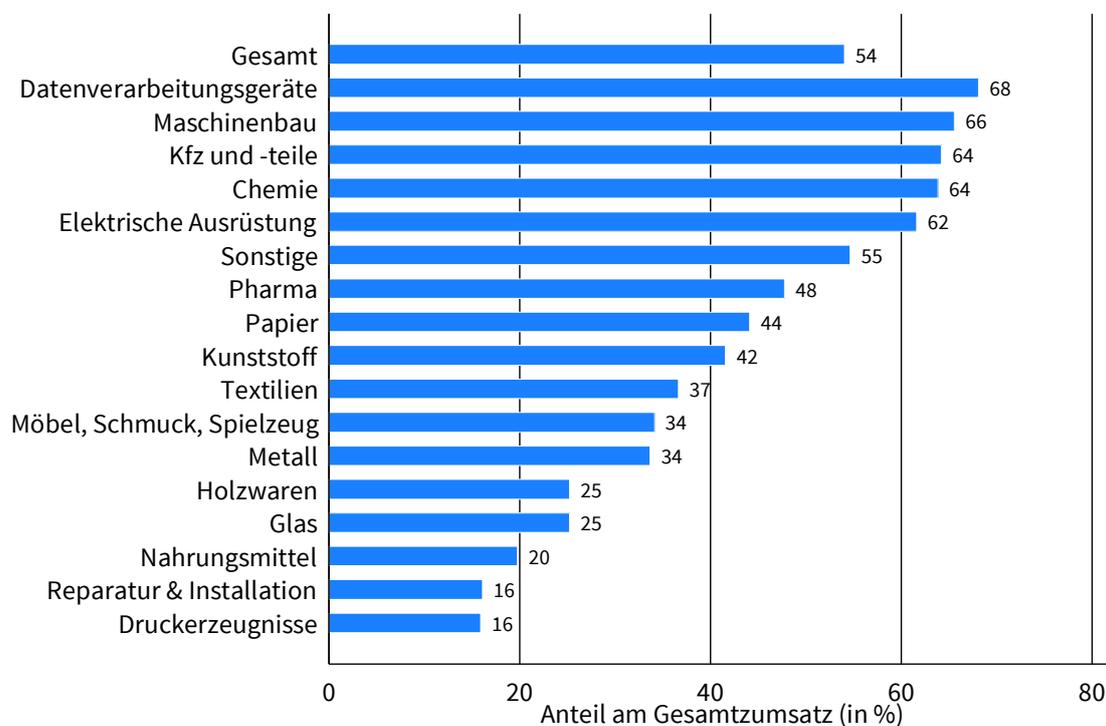
## 2.5 Fazit

- Der Welthandel wächst seit zehn Jahren nicht mehr schneller als die Weltwirtschaftsleistung, sowohl bei Gütern als auch bei Dienstleistungen. Dies bedeutet eine Stagnation der Globalisierung im Sinne einer wachsenden ökonomischen Vernetzung.
- Insbesondere seit der Finanzkrise hat der globale Dienstleistungshandel an Bedeutung gewonnen. Dies zeigt sich auch an einer wachsenden Anzahl an Handelsabkommen, die die Öffnung der Dienstleistungsmärkte explizit regeln.
- Protektionismus ist auf dem Vormarsch, was sich an einer wachsenden Anzahl protektionistischer Maßnahmen weltweit zeigt. Deutschland ist einerseits häufiges Ziel von protektionistischen Maßnahmen anderer Ländern, gleichzeitig dominieren auch in Deutschland protektionistische Politikinterventionen.
- Die WTO ist in ihrer aktuellen Verfassung dringend reformierungsbedürftig. Dies betrifft sowohl die Rechtsprechung, das Wiederbeleben groß angelegter Zollsenkungsrunden sowie ein stärkerer Fokus auf Marktöffnungen im Dienstleistungsbereich.
- Die Einführung eines CO<sub>2</sub>-Grenzsteuerausgleichs ist nicht nur aus klimapolitischen Erwägungen, sondern auch zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen, zu begrüßen. Dabei ist darauf zu achten, dass dieser diskriminierungsfrei und unbürokratisch ausgestaltet wird und außerdem eine Doppelbesteuerung ausschließt.
- In den vergangenen Jahren war die EU sehr erfolgreich im Abschließen neuer und weitreichender Handelsabkommen. Die Früchte dieser Anstrengungen sind allerdings in Gefahr, sollte sich die Position einiger Mitgliedstaaten durchsetzen, den Agrarsektor nicht weiter öffnen zu wollen. Dies hätte das Potential, die für die deutsche Industrie sehr wichtigen Gespräche über ein Abkommen mit den USA sowie dem Mercosur scheitern zu lassen.

### 3 Differenzierung bei Ländern und Branchen im Güterhandel

Exporte spielen für die bayerische Wirtschaft eine überragende Rolle. Mehr als die Hälfte der Umsätze im verarbeitenden Gewerbe entfallen auf das Auslandsgeschäft. Die Sektoren Datenverarbeitungsgeräte, Maschinenbau, Kfz und Kfz-Teile, Chemie und elektrische Ausrüstung sind besonders von Exporten abhängig (vgl. Abbildung 10). In den Sektoren Nahrungsmittel, Reparatur und Installation sowie Druckerzeugnisse sind die Anteile des Auslandsumsatzes mit 16-20% hingegen deutlich geringer. Wenn man die Beschäftigungsstruktur im verarbeitenden Gewerbe betrachtet, wird die Bedeutung der Exporte für die bayerische Wirtschaft noch deutlicher: 56% aller Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe sind in Sektoren mit einem Anteil des Auslandsumsatzes von mehr als 60% tätig. Aufgrund dieser starken internationalen Ausrichtung stellen protektionistische Interventionen eine besondere Herausforderung für Unternehmen in Bayern dar.

Abbildung 10: Bayerische Industrie ist stark abhängig vom Auslandsgeschäft



© ifo Institut

**Lesehinweis:** Die Abbildung zeigt den Anteil des Auslandsumsatzes am Gesamtumsatz im verarbeitenden Gewerbe für das Jahr 2018.

**Quelle:** Bayerisches Landesamt für Statistik, 2018. Darstellung des ifo Instituts.

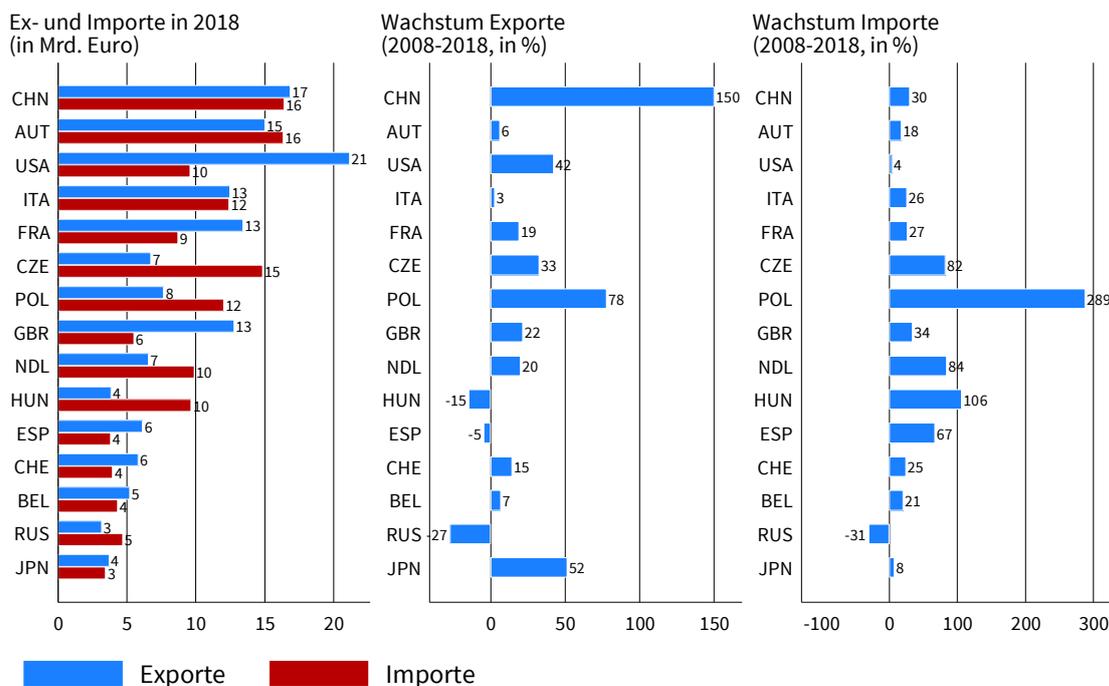
Die Auslandsumsätze sollten nicht mit den Exporten verwechselt werden: erstere umfassen neben Exporten auch Umsätze, die durch ausländische Tochtergesellschaften und Beteiligungen erwirt-

schaftet werden. Da die Auslandsumsätze zu einem großen Teil aus den Exporten bestehen, korrelieren die beiden Größen jedoch stark. Die Exporte sind die relevante Größe für den Rest der Analyse.

### 3.1 Bayerns Haupthandelspartner

Abbildung 11 zeigt die 15 wichtigsten Handelspartner Bayerns im Jahr 2018. Der größte Handel, also die Summe aus Ex- und Importen, findet mit China statt, an zweiter Stelle steht der direkte Nachbar Österreich, dritt wichtigster Partner sind die USA. Neben weiteren EU-Mitgliedstaaten gehören noch Russland und Japan zu den 15 wichtigsten Partnern. Die USA sind für bayerische Unternehmen mit Abstand der wichtigste Absatzmarkt im Güterhandel. Die Exporte belaufen sich für das Jahr 2018 auf einen Wert von 21 Mrd. Euro. An zweiter Stelle steht China, ansonsten werden überwiegend die europäischen Nachbarstaaten beliefert.

**Abbildung 11: USA, China und die europäischen Nachbarländer sind die wichtigsten Handelspartner Bayerns**



© ifo Institut

**Lesehinweis:** Die Abbildung zeigt die Ex- und Importe für die 15 wichtigsten Handelspartner im Jahr 2018 sowie das Wachstum seit 2008.

**Quelle:** Bayerisches Landesamt für Statistik (Jahre: 2008 bis 2018). Darstellung des ifo Instituts.

Bei den Importen ergibt sich ein etwas anderes Bild: Österreich und China sind die zwei wichtigsten Beschaffungsmärkte mit Warenimporten in Höhe von je 16 Mrd. Euro. Danach verschiebt sich die Rangfolge jedoch im Vergleich zu den Exporten merklich. Vor allem die Nachfrage nach amerikanischen Gütern fällt mit knapp 10 Mrd. Euro deutlich geringer aus als die Exporte, es resultiert also ein signifikanter bilateraler Handelsüberschuss. Mit den osteuropäischen Staaten Tschechien, Polen

und Ungarn hat Bayern hingegen ein Handelsdefizit. Der Grund dafür liegt in den regionalen Wertschöpfungsketten, die zwischen Bayern und Osteuropa eine wichtige Rolle spielen: bayerische Unternehmen (z.B. die Automobilindustrie) beschaffen einen Teil ihrer Zulieferung aus den genannten Ländern. Die Montage findet anschließend in Bayern statt und die finalen Güter werden in die gesamte Welt geliefert. So ergeben sich Handelsdefizite mit Ländern, die im Produktionsprozess vorgelagert sind und Handelsüberschüsse mit Ländern, die typischerweise Absatzmärkte darstellen.

Seit 2008 sind die Exporte nach China mit einem Wachstum von 150% besonders stark gewachsen, aber auch die Geschäfte mit den USA und Japan verzeichnen große Zuwachsraten von 52% bzw. 42%. Das im Februar 2019 abgeschlossene Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und Japan sollte künftig zu noch größeren Wachstumsraten in diesem Markt führen.

Im Gegensatz zu dieser dynamischen Entwicklung sind die Exporte nach Europa weniger stark angestiegen. Dies hat vor allem auch mit der schwachen gesamtwirtschaftlichen Dynamik in vielen europäischen Ländern zu tun. Innerhalb der EU haben Polen sowie das benachbarte Tschechien deutlich an Bedeutung zugenommen, aber auch Frankreich und das Vereinigte Königreich sind wichtige Absatzmärkte für die bayerische Wirtschaft. In Österreich, Belgien und Italien stagnierte das Exportgeschäft, während es für Ungarn und Spanien sogar rückläufig war. Die besonders hohen Wachstumsraten bei den Importen aus Tschechien, Polen und Ungarn sind ein weiteres Indiz für die starke Verflechtung der bayerischen Wirtschaft mit den osteuropäischen Nachbarn im Sinne regionaler Wertschöpfungsketten. Auch wenn der europäische Markt in absoluten Zahlen für die bayerische Wirtschaft noch immer ausgesprochen wichtig ist, deutet die Entwicklung der letzten zehn Jahre auf eine Verschiebung der Warenströme zu Gunsten Asiens und Nordamerikas hin.

### 3.2 Zielmärkte mit dem größten Wachstumspotential bei Abbau der Handelshemmnisse

Mit Hilfe des ifo Handelsmodells<sup>6</sup> können Exportpotentiale für die verschiedenen Zielmärkte berechnet werden. Abbildung 12 zeigt die Exportmärkte mit den größten Wachstumschancen für bayerische Exporteure sowie die aktuell realisierten Exporte im Güterhandel. Bei der Berechnung des Exportpotentials wird die Stärke der deutschen Exporteure, die Nachfrage im Zielland sowie die Stärke des Handelsflusses zwischen Deutschland und dem Partner im Vergleich zu den restlichen Handelsbeziehungen mit einbezogen.<sup>7</sup> Es werden die Potentiale für die wichtigsten 30 Handelspartner Bayerns gezeigt. Dazu wird folgendes Gedankenexperiment durchgeführt: Für welche Zielmärkte gibt es besonders viel Potential für Exportwachstum, wenn die Handelsbarrieren um 10% gesenkt werden?

<sup>6</sup> Direkte sowie indirekte Handelsschaffungs- und Umlenkungseffekte und die damit einhergehenden Konsequenzen für die Wirtschaftsstrukturen aller Länder können durch das ifo Handelsmodell simuliert werden. Es handelt sich dabei um ein statisches, allgemeines Gleichgewichtsmodell des internationalen Handels und basiert auf Aichele et al. (2014) und Aichele et al. (2016). Die globale Input-Output-Datendank (WIOD 2017, Timmer et al., 2015) liefert die notwendigen internationalen Input-Output-Verflechtungen. Mehr als 90% der globalen Wertschöpfung werden dadurch abgedeckt und umfasst die internationalen Wirtschaftsverflechtungen. Die realwirtschaftlichen Aussagen über die Veränderung der Reallöhne, des realen pro-Kopf-Einkommens, der Handelsströme und der sektoralen Wertschöpfung für 44 Länder und 50 Sektoren, die aus Agrar-, Industrie und Dienstleistungssektoren bestehen, getroffen werden, können quantifiziert werden.

<sup>7</sup> Für die Berechnung der Potentiale wird eine Reduktion der nicht-tarifären Barrieren aller Handelspartner um 10% angenommen. Aus diesen Größen kann dann mit Hilfe des ifo Handelsmodells (Aichele et al., 2016) das Exportpotential abgeleitet werden.

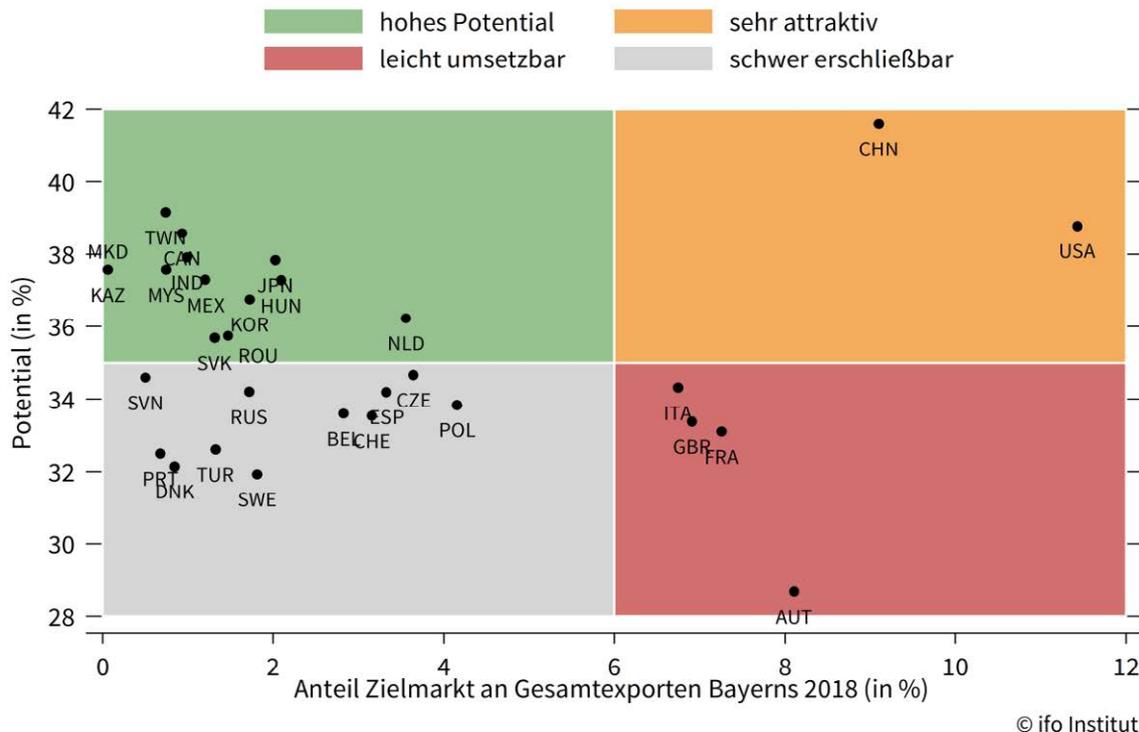
Ein Potential von 41% für den chinesischen Exportmarkt ist wie folgt zu interpretieren: Wenn die nicht-tarifären Handelsbarrieren mit allen Handelspartnern um 10% reduziert werden (z.B. durch Bürokratieabbau, vereinfachte Zollabwicklung, gegenseitige Anerkennung von Produktstandards), dann könnten bayerische Unternehmen 41% mehr nach China exportieren. An dieser Stelle ist es wichtig anzumerken, dass das Ziel dieser Übung nicht die Schätzung der Barrieren ist, sondern vielmehr das Aufzeigen des Potentials, wenn man die Barrieren senken würde. Anders ausgedrückt, gibt uns die Simulation eine Einschätzung dafür, in welchen Zielländern Barrieren den Handel mindern. Anhand der Simulationen können sowohl die Unternehmen selbst, als auch die Politik jene Zielmärkte genauer analysieren und bestehende Handelsbarrieren identifizieren.<sup>8</sup>

Um das Zukunftspotential eines Marktes abschließend beurteilen zu können, werden die geschätzten Potentiale mit der Relevanz des Zielmarktes im Jahr 2018 korreliert. Daraus resultiert eine Einteilung der Zielmärkte in vier Kategorien:

- Zu der Kategorie „**sehr attraktiv**“ zählen Zielmärkte, die ein **hohes Potential** aufweisen und deren Märkte bereits heute durch die bayrischen Unternehmen **gut erschlossen** sind. Aufgrund dieser Stärke, sind die großen Potentiale vergleichsweise leicht zu heben, weshalb bayerische Unternehmen auf eine Reduktion der Handelshemmnisse in diesen Zielmärkten hinwirken sollten. Hierzu gehören China und die USA.
- Die Zielmärkte der Kategorie „**hohes Potential**“ sind für bayerische Unternehmen besonders interessant. Sie weisen **hohe Exportpotentiale** bei einer Senkung der Handelshemmnisse um 10% auf und gleichzeitig besteht ein **geringes Risiko der Marktsättigung**, da aktuell nur geringe Volumina in diese Märkte exportiert werden. Insbesondere sollten sich die bayerischen Exporteure auf die Märkte in Kanada, Japan, Mexiko und Korea konzentrieren, da mit diesen Ländern erst vor kurzem Handelsabkommen abgeschlossen wurden. Neben der Reduktion der tarifären und nicht-tarifären Handelsbarrieren haben Handelsabkommen außerdem noch den Vorteil, dass sie Exporteuren hinsichtlich der künftigen Handelsbeziehungen Sicherheit geben. In Zeiten von zunehmender Unsicherheit in der Handelspolitik führt eine solche Strategie zu einer Risikodiversifikation für Exporteure.
- Zwar weisen die Zielmärkte der Kategorie „**leicht umsetzbar**“ aufgrund des niedrigen Exportpotentials geringe Wachstumschancen auf, doch die bayerischen Exporteure sollten ihre bereits etablierten Exportnetzwerke nutzen, um hier auch **weiterhin stabile Umsätze** verbuchen zu können. Zu diesen Märkten zählen Italien, das Vereinigte Königreich, Frankreich und Österreich.
- Für Märkte der Kategorie „**schwer erschließbar**“ **reicht eine Reduktion** der nicht-tarifären Handelsbarrieren **um 10% nicht aus**, um nennenswerte Exportpotentiale zu aktivieren. Gleichzeitig sind die bayerischen Exporteure in diese Märkte auf einem relativ niedrigen Niveau. Zu diesen Märkten zählt Russland, wo die Barrieren auch nach der Reduktion noch prohibitiv hoch sind. Auch viele der kleineren europäischen Länder wie Portugal und Dänemark sowie die Schweiz fallen in diese Kategorie. Bei diesen Zielmärkten sind durch die Teilnahme am Binnenmarkt bzw. tiefgreifende Abkommen wie im Falle der Schweiz die nicht-tarifären Handelsbarrieren bereits auf einem niedrigen Niveau. Deshalb fällt eine weitere Reduktion um 10% nur geringfügig ins Gewicht und kann kaum neue Exportpotentiale generieren.

<sup>8</sup> In den Berechnungen wurde der Sektor „Kokerei und Öl“ auch miteinbezogen. Da hier aber andere Faktoren wie der Ölpreis, die wenig mit Handelspolitik zu tun haben, wichtige Treiber sind, werden die Ergebnisse nicht präsentiert.

Abbildung 12: Der Abbau von Handelshemmnissen führt zu großen Wachstumspotentialen in Nordamerika und Asien, jedoch nicht in Europa



**Lesehinweis:** Die Abbildung zeigt das Exportpotential für die 30 wichtigsten Handelspartner Bayerns. Ein Potential von 41% für den chinesischen Exportmarkt ist wie folgt zu interpretieren: wenn die nicht-tarifären Handelsbarrieren mit allen Handelspartnern um 10% reduziert werden (z.B. durch Bürokratieabbau), dann könnten bayerische Unternehmen 41% mehr nach China exportieren. Informationen zu den Ländercodes finden Sie im Anhang.

**Quelle:** Bayerisches Landesamt für Statistik, 2018. Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

**Afrika** spielt bis dato als Exportmarkt für bayerische Unternehmen eine untergeordnete Rolle: im Jahr 2018 beträgt der Exportanteil lediglich 1,34%. Auch einseitig wurden nur 2,68% aller bayerischen Importe aus afrikanischen Ländern bezogen. Afrika wird jedoch als Absatzmarkt und Produktionsstandort immer bedeutender: Sowohl das erwartete starke Bevölkerungswachstum, als auch eine insgesamt positive Entwicklung der Volkswirtschaften tragen zu dieser Entwicklung bei (Falck et al. 2019). Aufgrund fehlender Daten zu den Input-Output-Verflechtungen für die afrikanischen Länder, kann das ifo Handelsmodell nicht verwendet werden, um die Exportpotentiale dieser Märkte zu beurteilen. Deshalb wird auf Schätzungen des International Trade Centers (ITC)<sup>9</sup> zurückgegriffen, die diese wichtigen Verflechtungen ignorieren, dafür aber die Exportpotentiale für die afrikanischen Länder beziffern. Mit dieser Methodik lässt sich feststellen, dass verglichen mit allen afrikanischen Ländern, die höchsten Wachstumspotentiale mit **Südafrika**, **Ägypten** sowie dem Block der **Maghreb-Staaten**, angeführt von **Algerien**, **Marokko** und **Tunesien**, bestehen.

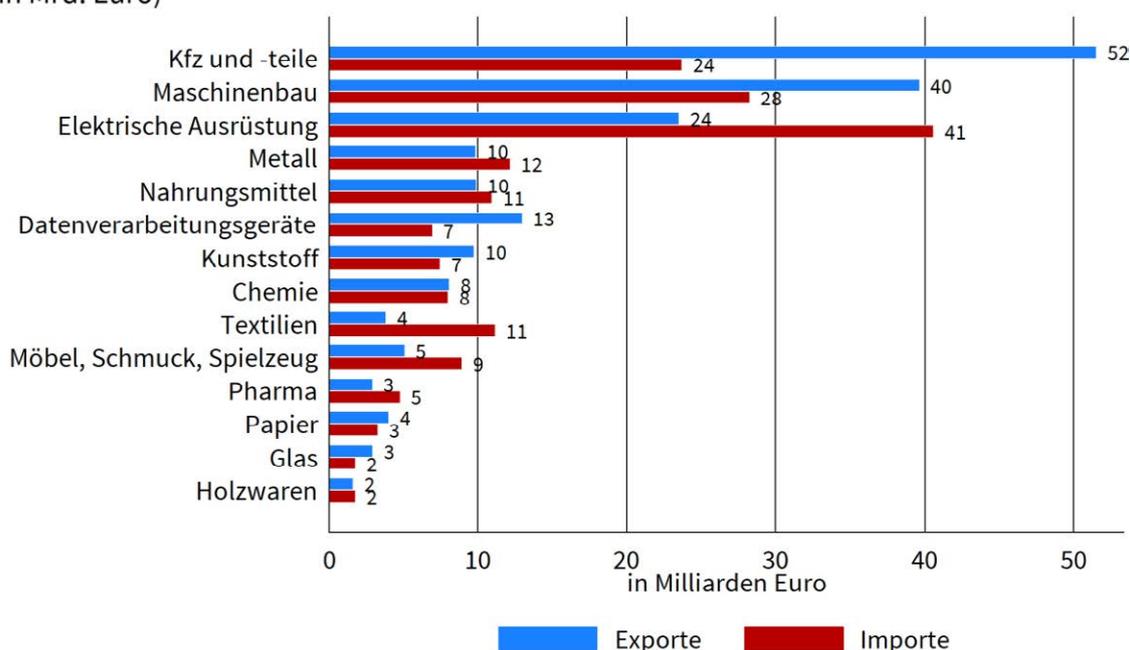
<sup>9</sup> Siehe ITC Export Potential Map <https://exportpotential.intracen.org/en/>

### 3.3 Die wichtigsten Exportsektoren Bayerns im Güterhandel

Nachfolgend werden unterschiedliche Branchen untersucht. Wie Abbildung 13 zeigt, ist der Automobilssektor mit Ausfuhren in Höhe von 51 Mrd. Euro und Einfuhren von 24 Mrd. Euro momentan der größte Sektor im Güterhandel Bayerns. Dabei wird auch der höchste Exportüberschuss erzielt. Die Branchen Maschinenbau und elektrische Ausrüstung stehen an zweiter und dritter Stelle (Exporte: 40 bzw. 23 Mrd. Euro, Importe 28 bzw. 41 Mrd. Euro). Beide stehen dem Automobilssektor recht nahe und profitieren somit von dessen Stärke. Die Branchen Pharma, Holzwaren und Sonstige spielen in 2018 die geringste Rolle im internationalen Güterhandel des Freistaates.

Abbildung 13: Die Automobilbranche ist auch weiterhin die wichtigste Branche im Güterhandel Bayerns

Ex- und Importe in 2018  
(in Mrd. Euro)



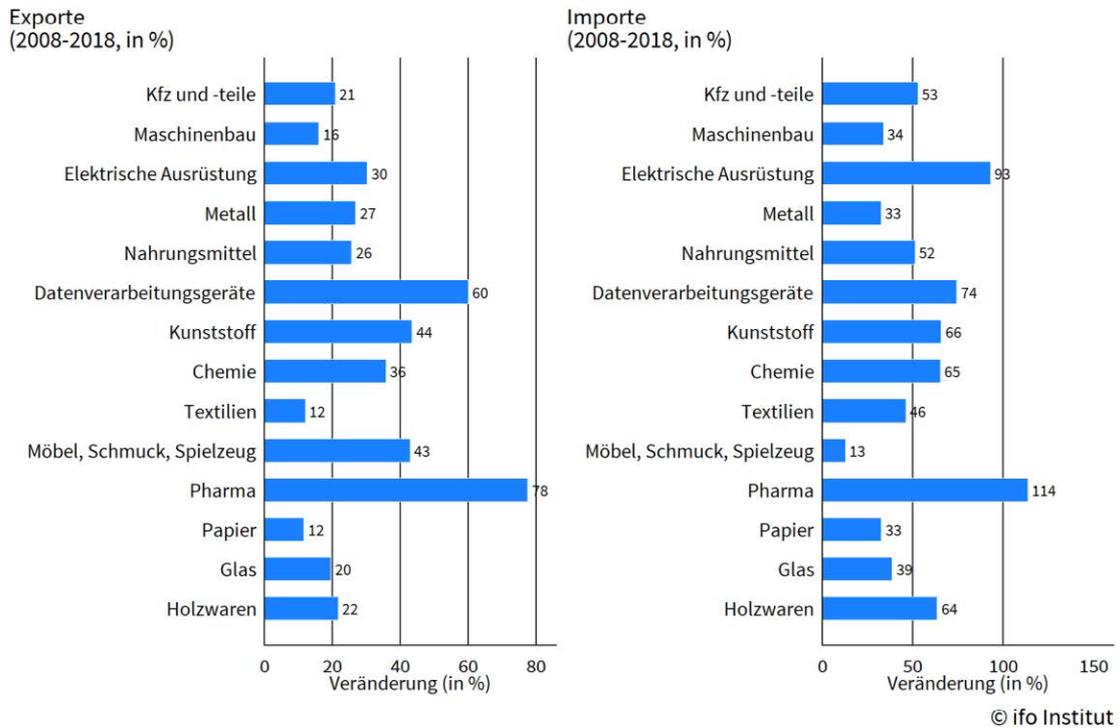
© ifo Institut

**Lesehinweis:** Die Abbildung zeigt die Ex- und Importe für die verschiedenen Sektoren Bayerns für das Jahr 2018.

**Quelle:** Bayerisches Landesamt für Statistik, 2018. Darstellung des ifo Instituts.

Wenn man nun das Wachstum über die letzten zehn Jahre betrachtet, fallen zwei Aspekte besonders auf. Erstens wuchsen sowohl die bayerischen Exporte als auch die Importe branchenübergreifend. Die Entwicklung bei den Exporten in der Papier- und Textilindustrie war mit 12% vergleichsweise wenig dynamisch. Alle anderen Sektoren konnten hingegen für die Ausfuhren Wachstumsraten zwischen 16 und 78% verbuchen. Bei den Importen ist der Sektor Möbel, Schmuck, Spielzeug mit einem Wachstum von 13% derjenige Sektor mit dem geringsten Zuwachs; alle anderen Sektoren sind in den vergangenen zehn Jahren deutlich gewachsen.

**Abbildung 14: Handelsexpansion der Pharmabranche und bei Datenverarbeitungsgeräte gehen zu Lasten der Automobil- und Maschinenbaubranchen**



**Lesehinweis:** Die Abbildung zeigt das Wachstum der Ex- und Importe für die verschiedenen Sektoren Bayerns für die vergangenen zehn Jahre.

**Quelle:** Bayerisches Landesamt für Statistik (Jahre: 2008 und 2018). Darstellung des ifo Instituts.

Außerdem scheint es zu einer Verschiebung der Sektoren zu kommen: Auch wenn der Automobilsektor und die Branchen Maschinenbau und elektrische Ausrüstung noch immer sehr wichtig für die bayerische Wirtschaft sind, so gewinnen andere Branchen zunehmend mehr an Bedeutung. Besonders kräftig ist das Auslandsgeschäft in den Branchen Datenverarbeitungsgeräte und Pharma (60% bzw. 78%) gewachsen. Zu Datenverarbeitungsgeräte zählen medizinische und chirurgische Instrumente, Apparate und Geräte, Mess-, Prüf- und Präzisionsinstrumente. Die drei Sektoren mit den meisten Exporten in absoluten Zahlen (Kfz und -teile, Maschinenbau und elektrische Ausrüstung) konnten ihre Exporte hingegen nur um 21, 16 und 30% steigern. Ein sehr ähnliches Bild ergibt sich für die Importe.

### 3.4 Die Sektoren im bayerischen Güterhandel mit dem höchsten Exportpotential

Auch für die Exportsektoren wurden mit Hilfe des ifo Handelsmodells die Exportpotentiale berechnet. Hierfür wurde eine Reduktion der nicht-tarifären Barrieren um 10% mit allen Handelspartnern angenommen; die resultierende Lücke zwischen den heutigen Exporten und den durch die niedrigeren

Handelskosten möglichen Exporte entspricht dem Exportpotential. Um die Zukunftsbranchen zu bestimmen, werden die geschätzten Potentiale mit der Relevanz des jeweiligen Sektors im Jahr 2018 korreliert. Daraus resultiert eine Einteilung der Exportsektoren in vier Kategorien:

Im Sektor Maschinenbau ergibt sich durch eine Reduktion der Handelsbarrieren um 10% ein Potential von 55%. Da dieser Sektor bereits heute durch die bayrischen Unternehmen gut erschlossen ist, ist das große Potential vergleichsweise leicht zu heben. Aus diesem Grund wird dieser Sektor auch in Zukunft wichtig für Bayern bleiben werden. Die Exportsektoren Pharma, Datenverarbeitungsgeräte<sup>10</sup> sowie elektrische Ausrüstung weisen bei einer Reduktion der Handelsbarrieren um 10% besonders hohe Exportpotentiale auf. Gleichzeitig besteht ein geringes Risiko der Marksättigung, da aktuell nur geringe Volumina in diese Märkte exportiert werden.

Im Sektor Kfz- und -teile führt eine Reduktion der Handelsbarrieren nicht zu besonders großen Potentialen. Nichtsdestotrotz können die bayerischen Exporteure ihr bereits etabliertes Exportnetzwerk nutzen, um in diesem Sektor auch weiterhin stabile Umsätze zu verbuchen. In den restlichen Sektoren müssten die Handelsbarrieren stärker als 10% gesenkt werden, um das Potential merklich zu steigern.

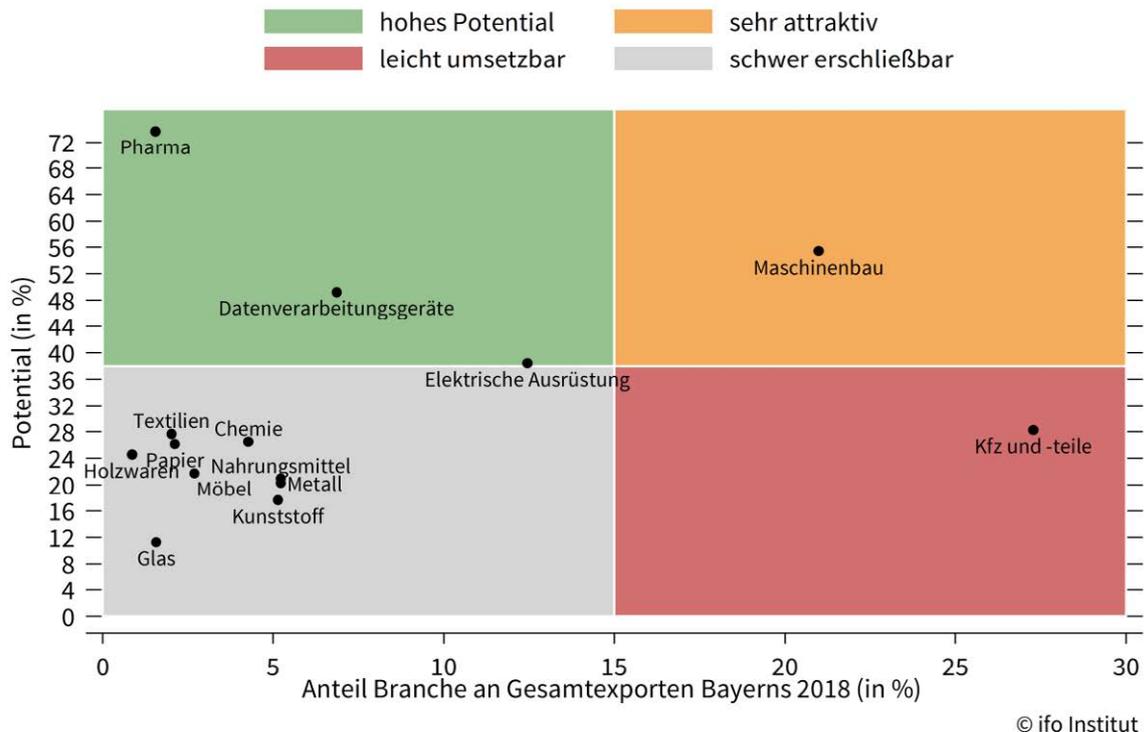
Der Trend zur Servitization, also der Veränderung des Produktportfolios von Unternehmen weg von klassischen Sachgütern hin zu einer Kombination aus Gütern und Dienstleistungen, kann ebenfalls zu einer Veränderung in der sektoralen Komposition der Güterexporte führen. Aktuelle Forschung am ifo Institut zeigt, dass auch klassische Industriebranchen Dienstleistungen – zum Beispiel in den Bereichen Software, Wartung, Finanzierung – erstellen und verkaufen.<sup>11</sup> In den Branchen, in denen dies besonders ausgeprägt ist, sind zwar stagnierende oder gar rückläufige Güterexporte zu beobachten, diese können aber durch einen Anstieg in den Dienstleistungen kompensiert werden.

Die Entwicklungen der letzten Jahre waren geprägt vom technologischen Fortschritt mit hohem disruptiven Charakter: Neue Mobilitätslösungen, klima- und ressourcenschonende Energiegewinnung, Big-Data-Verfahren sowie erste Anwendungen von künstlicher Intelligenz stellen nur einige Beispiele für diesen technologischen Wandel dar. Für bayerische Unternehmen bedeuten diese Entwicklungen große Wachstumspotentiale. Insbesondere die Nähe zu den Forschungseinrichtungen und die bereits jahrelange durchgeführte exzellente Forschungstätigkeit vieler Unternehmen ist ein Standortvorteil des Freistaates. Vor allem Exporteure können durch innovative Produkte konkurrenzfähiger werden. Deshalb ist es unabdingbar, auch in Zukunft ein innovationsfreundliches Klima zu schaffen.

<sup>10</sup> Unter den Sektor Datenverarbeitung fallen Mess-, Prüf- oder Präzisionsinstrumente, medizinische und chirurgische Instrumente sowie optische, fotografische und kinematografische Apparate und Uhren.

<sup>11</sup> Ariu, 2019.

Abbildung 15: Eine Senkung der Handelsbarrieren geht mit großen Exportpotentialen bei Pharma, Datenverarbeitungsgeräte und elektrische Ausrüstung einher



**Lesehinweis:** Die Abbildung zeigt das Exportpotential für die verschiedenen Sektoren Bayerns. Ein Potential von 55% für den Exportsektor Maschinenbau ist wie folgt zu interpretieren: wenn die nicht-tarifären Handelsbarrieren mit allen Handelspartnern um 10% reduziert werden (z.B. durch Bürokratieabbau), dann könnten bayerische Unternehmen 55% mehr weltweit im Sektor Maschinenbau exportieren.<sup>12</sup>

**Quelle:** Bayerisches Landesamt für Statistik, 2018. Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Vielfach werden Rufe laut, dem Beispiel Chinas durch eine neue staatliche Industriepolitik zu folgen und vermeintliche Schlüsseltechnologien aktiv zu fördern, um im globalen Wettbewerb bestehen zu können. Dabei wurde auch die Schaffung oder Ernennung „Nationaler Champions“ durch deutsche Regierungsmitglieder ins Spiel gebracht. Nachhaltigkeit und Technologieführerschaft sind legitime staatliche Ziele, ihre Umsetzung sollte allerdings marktwirtschaftlich-wettbewerblich und nicht planwirtschaftlich-dirigistisch erfolgen. Forschungsförderung sollte daher in jedem Fall technologieoffen und auf der Grundlage des Wettbewerbs um die besten Ideen geschehen. Die Bildung von Forschungsclustern ist dabei ebenso zu begrüßen wie durch die Bayerische Staatsregierung gefasste Pläne zur „Hightech-Agenda Bayern“, die unter anderem die Schaffung 100 neuer Lehrstühle an bayerischen Universitäten im Bereich der künstlichen Intelligenz vorsieht. Direkte Subventionen für einzelne Branchen und die Schaffung von Monopolen sind dabei eher hinderlich. Bayern weist eine lange Tradition auf, wie exzellente öffentliche Universitäten und Forschungseinrichtungen ein Umfeld

<sup>12</sup> Folgende Sektoren sind in der Grafik enthalten: *hohes Potential*: Datenverarbeitungsgeräte, Pharma; *sehr attraktiv*: Maschinenbau; *schwer erschließbar*: Chemie, elektrische Ausrüstung, Glas, Holzwaren, Kunststoff, Metall, Möbel, Schmuck, Spielzeug, Nahrungsmittel, Papier, Textilien; *leicht umsetzbar*: Kfz und -teile.

bieten, das die Innovationskraft der Privatwirtschaft nachhaltig stärkt. Dieser Weg sollte auch künftig fortgesetzt werden.

### 3.5 Fazit

- Europa ist noch immer einer der wichtigsten Exportmärkte für bayerische Unternehmen. In den letzten zehn Jahren ist jedoch besonders die Bedeutung Asiens und Nordamerikas gewachsen.
- Die Sektoren Kfz und -teile und Maschinenbau sind für Bayern noch immer sehr wichtige Exportsektoren, gehören allerdings nicht zu den Branchen mit den größten Wachstumspotentialen. Besonders großes Exportpotential kann in den Sektoren Pharma, Datenverarbeitungsgeräte und elektrische Ausrüstung realisiert werden.
- Große außereuropäische Handelspotentiale sowie eine relative Abwendung von den traditionell starken Branchen Automobil und Maschinenbau bieten für die bayerische Wirtschaft vor allem die Chance zu einer höheren Diversifikation.
- Innovationen können Exporteuren helfen konkurrenzfähig zu bleiben und Risiken zu diversifizieren.

## 4 Beitrag der KMUs zum internationalen Geschäft

Für die deutsche Volkswirtschaft spielt der Mittelstand eine im internationalen Vergleich herausragende Rolle. Laut dem Institut für Mittelstandsforschung Bonn (IfM Bonn) steuern kleinere und mittlere Unternehmen (KMUs) im Jahr 2017 58% zur gesamten Nettowertschöpfung aller Unternehmen bei. Im Folgenden werden die KMUs und ihre Rolle für die bayerische Wirtschaft analysiert. Dafür muss zunächst definiert werden, welche Art Unternehmen zu der Gruppe der KMUs gehören.

### 4.1 Von Kleinstunternehmen bis zum globalen Konzern: die Vielfalt der bayerischen Unternehmensstruktur

Das IfM Bonn definiert Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten und weniger als 50 Mio. Euro Jahresumsatz als KMU. Die KMUs lassen sich noch weiter unterteilen: Definitorisch gelten Unternehmen mit bis zu neun Beschäftigten sowie weniger als 2 Mio. Euro Umsatz als Kleinstunternehmen und solche mit bis zu 49 Mitarbeiter sowie einen Umsatz von bis zu 10 Mio. Euro als kleine Unternehmen. Unter mittelgroßen Unternehmen versteht man indes Unternehmen mit 50 bis 500 Mitarbeitern und einem Umsatz von 10 bis 50 Mio. Euro Umsatz. Diese Einteilung wird auch von der Europäischen Kommission verwendet. Tabelle 1 fasst diese Definition zusammen.

**Tabelle 1: KMUs sind Unternehmen mit weniger als 500 Mitarbeitern und einem Jahresumsatz von bis zu 50 Mio. Euro**

	<b>Mitarbeiter</b>	<b>Jahresumsatz</b>
Kleinstunternehmen	< 9	< 2 Mio. Euro
Kleinunternehmen	< 49	< 10 Mio. Euro
Mittleres Unternehmen	< 499	< 50 Mio. Euro
<b>KMU gesamt</b>	<b>bis 500</b>	<b>bis 50 Mio. Euro</b>

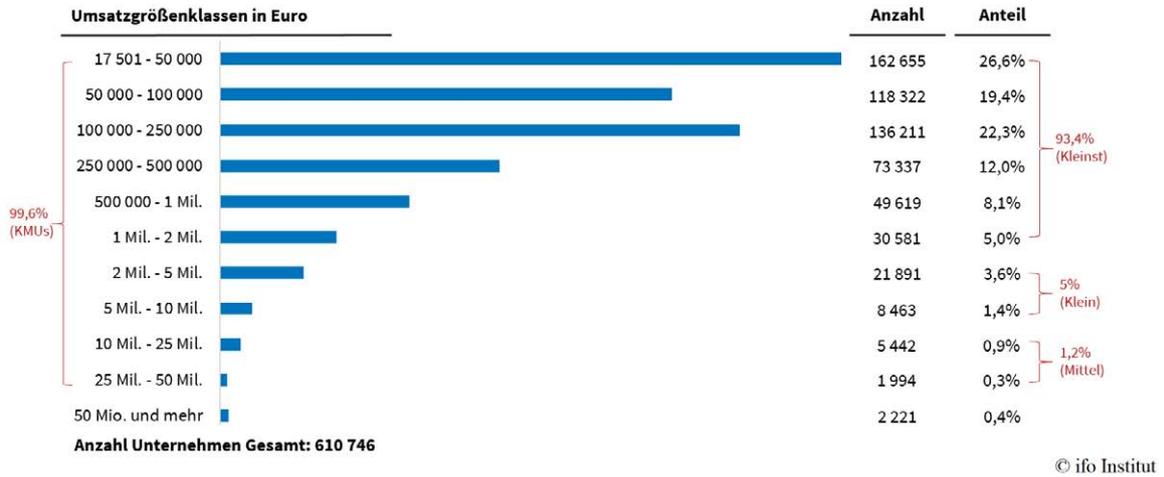
**Lesehinweis:** Die Tabelle zeigt die Definition von kleineren und mittleren Unternehmen (KMUs), die für dieses Kapitel verwendet wird.

**Quelle:** IfM Bonn, 2019.

Auch für die bayerische Volkswirtschaft sind KMUs von großer Bedeutung. Abbildung 16 zeigt die Anzahl der Unternehmen nach Umsatzgrößenklassen für das Jahr 2017. Von den insgesamt 610.749 in Bayern ansässigen Unternehmen, sind 99,6% KMUs. Von diesen sind die allermeisten Kleinstunternehmen (93,4%), 5% sind Kleinunternehmen und nur 1,2% gehören zu der Gruppe der mittleren Unternehmen. Große Unternehmen mit mehr als 50 Mio. Euro Umsatz sind also die Ausnahme. Auch innerhalb der Gruppe der Kleinstunternehmen nimmt die Anzahl der Unternehmen mit steigender Größe ab, eine Ausnahme ist die Umsatzgrößenklasse 50.000 bis 100.000 Euro, der nur

19,6% angehören, während der Anteil bei der nächstgrößeren 22,3% beträgt. Auch bei den Kleinunternehmen ist dasselbe Muster zu erkennen. Insgesamt kann man festhalten, dass die Anzahl der aktiven Unternehmen mit der Größe sinkt.

Abbildung 16: Im Jahr 2017 sind 99,6% aller Unternehmen in Bayern KMUs



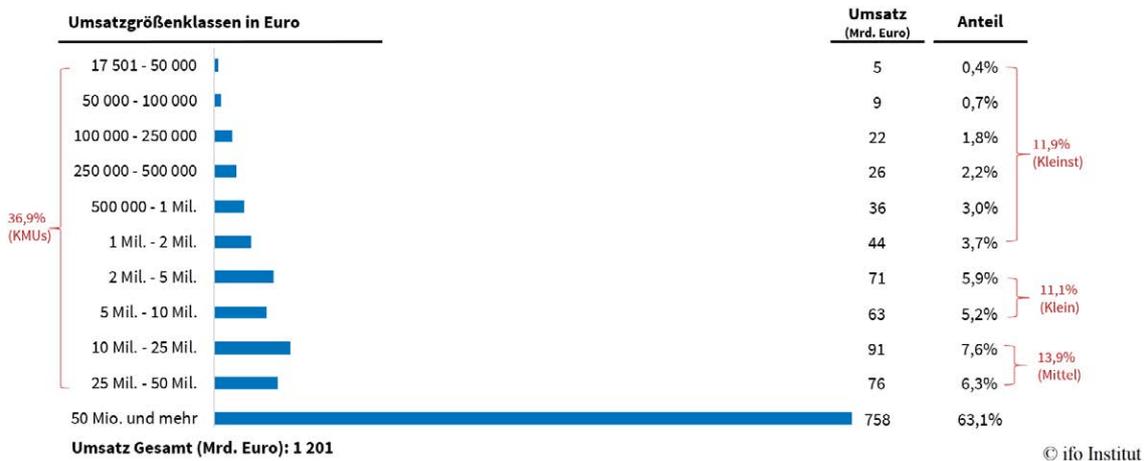
**Lesehinweis:** In der Abbildung ist die Anzahl der Unternehmen sowie die Anteile an der Gesamtzahl der Unternehmen in Bayern nach Umsatzgrößenklassen dargestellt. Die Zahlen sind für das Jahr 2017.

**Quelle:** Bayerisches Landesamt für Statistik, 2017.

Die Umsätze folgen indes dem umgekehrten Muster: je größer ein Unternehmen, desto mehr setzt es um.

Abbildung 17 verdeutlicht diesen Zusammenhang. Hier werden die Umsätze für die verschiedenen Umsatzgrößenklassen dargestellt. Während in 2017 Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 50 Mio. Euro insgesamt 758 Mrd. Euro umsetzen, entfallen nur 443 Mrd. Euro auf KMUs. Das entspricht 36,9% des Gesamtumsatzes der bayerischen Unternehmen. Vom Gesamtumsatz werden 11,9% von Kleinstunternehmen generiert, 11,1% von Kleinunternehmen und die restlichen 6,1% werden von mittleren Unternehmen erwirtschaftet.

Abbildung 17: Bayerische KMUs generieren 36,9% des Gesamtumsatzes



**Lesehinweis:** In der Abbildung ist der Umsatz der Unternehmen sowie die Anteile am Gesamtumsatz der Unternehmen in Bayern nach Umsatzgrößenklassen dargestellt. Die Zahlen sind für das Jahr 2017.

**Quelle:** Bayerisches Landesamt für Statistik, 2017.

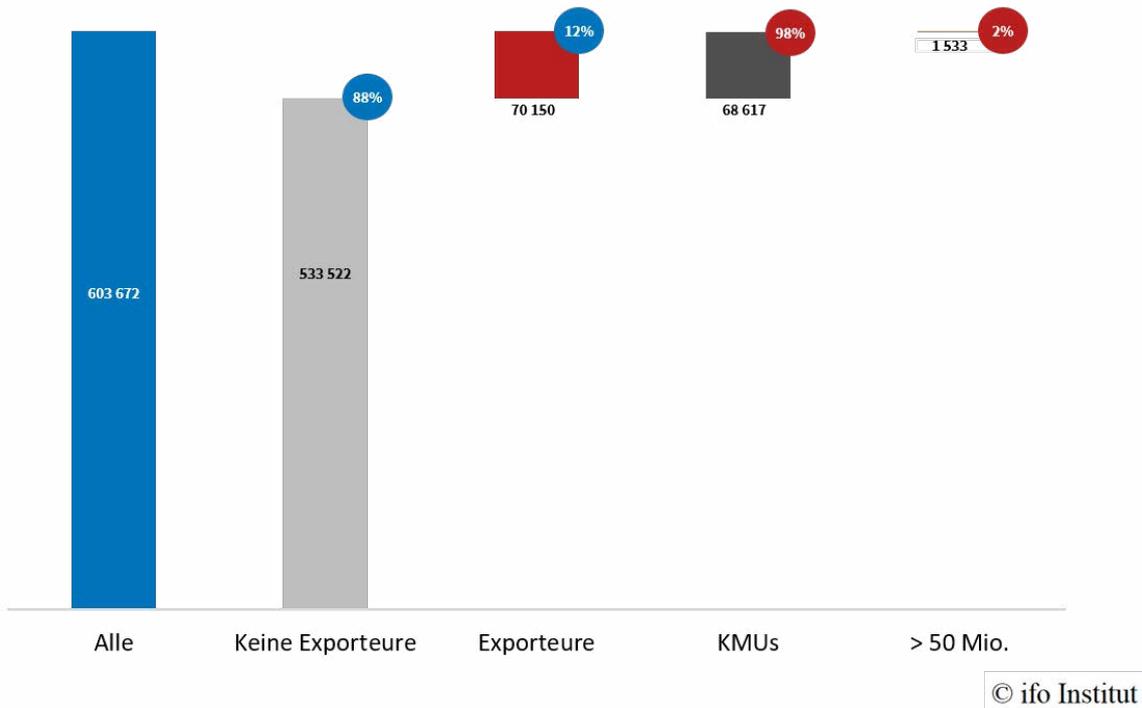
## 4.2 Nur wenige Unternehmen am Exportgeschäft beteiligt

Die Tatsache, dass KMUs geringere Umsätze aufweisen, hat weitreichende Folgen für ihre Beteiligung am Exportgeschäft. Beim Exportieren fallen hohe Fixkosten an: bevor Unternehmen mit dem Exportieren beginnen können, müssen sie Marktpotentiale abschätzen und beurteilen, die Eigenschaften der neuen Märkte verstehen und gegeben falls die Produktion anpassen, um die Präferenzen oder gesetzlichen Vorschriften des neuen Marktes besser abzudecken. Neue Exporteure müssen außerdem Markteintrittskosten zahlen, die beispielsweise für Marketingkampagnen anfallen. Auch müssen neue Geschäftsbeziehungen sowie ein neues Vertriebsnetzwerk aufgebaut werden; oftmals stellen auch kulturelle Unterschiede und Sprachbarrieren große Hindernisse für Exporteure dar.

In einem grundlegenden Beitrag gelang es Melitz (2003) zu zeigen, dass nur die „besten“ Unternehmen – die produktivsten und größten – exportieren. Nur diese Unternehmen sind wettbewerbsfähig genug, um genügend Umsatz in dem neuen Markt zu generieren, damit es sich lohnt, diese Fixkosten zu tragen. Zwar können handelspolitische Maßnahmen wie Handelsabkommen helfen die hohen Fixkosten zu reduzieren, doch oftmals ist Knowhow nötig (z.B. wegen des zusätzlichen Bürokratieaufwands), um von dem Handelsabkommen effektiv zu profitieren. Daraus folgt erstens, dass nur wenige Unternehmen exportieren und zweitens, dass Exporteure vorwiegend große Unternehmen sind. Insbesondere KMUs haben wegen mangelnder freier Kapazitäten oft Schwierigkeiten das volle Exportpotential auszunützen. Die folgenden Abbildungen verdeutlichen diesen Sachverhalt für Bayern im Jahr 2013.<sup>13</sup> Abbildung 18 zeigt alle bayerischen Unternehmen und unterteilt diese nach Exportstatus. Im Jahr 2013 haben lediglich 12% aller Unternehmen exportiert, von diesen sind wiederum fast alle KMUs (98%).

<sup>13</sup> Aktuellere Daten stehen nicht zur Verfügung, die Größenordnungen sind aber vergleichbar mit denen anderer Länder. Deshalb sind größere Veränderungen über die Zeit nicht zu erwarten.

Abbildung 18: Nur wenige bayerische Unternehmen exportieren



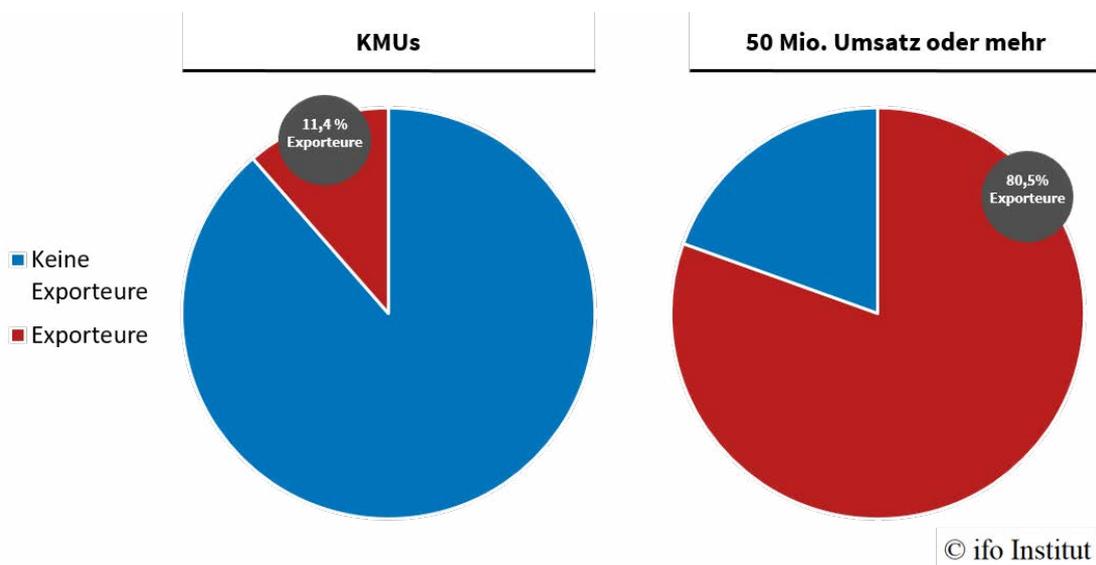
**Lesehinweis:** Die Abbildung zeigt die Anzahl der bayerischen Unternehmen und unterteilt diese nach Exportstatus. Außerdem werden die Exporteure nach Größe differenziert. Die Zahlen sind für das Jahr 2013.

**Quelle:** Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie, 2015.

Obwohl aus der Grundgesamtheit aller Exporteure 98% KMUs sind, ist diese hohe Zahl nicht mit der Exportrate der KMUs, also der Anzahl der Exporteure relativ zu allen KMUs, zu verwechseln, welche lediglich 11,4% beträgt. Bei den großen Unternehmen exportieren hingegen 80,5% der Unternehmen (vergleiche Abbildung 19). Die oben genannten Fixkosten, die beim Exportieren entstehen, erklären diese deutlichen Unterschiede. Für große Unternehmen, die üblicherweise auch produktiver sind, lohnt es sich eher diese zu tragen als für KMUs.

Insgesamt aber unterschätzen die genannten Exportstatistiken die tatsächliche Exporttätigkeit der KMUs, da diese häufig indirekt zu den Exporten größerer Unternehmen beitragen. Dies ergibt sich etwa durch Zulieferung von Zwischenprodukten, die anschließend weiterverarbeitet bzw. endmontiert und exportiert werden.

Abbildung 19: Große Unternehmen exportieren deutlich häufiger als KMUs



**Lesehinweis:** Die Abbildung vergleicht das Verhältnis zwischen Exporteuren und nicht-exportierenden Unternehmen in Bayern für Unternehmen mit einem Umsatz von mindestens 50 Mio. Euro und KMUs. Die Zahlen sind für das Jahr 2013.

**Quelle:** Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie, 2015.

Digitale Plattformen stellen eine alternative Zukunftstechnologie dar, die insbesondere für KMUs interessant ist. Bisher werden digitale Plattformen hauptsächlich von Privatpersonen genutzt, etwa um gebrauchte Konsumprodukte zu verkaufen oder private Unterkünfte zu vermieten. Aber auch für Industrien „Business-to-Business (B2B)“ ist das dahinterstehende Geschäftsmodell interessant. Laut einer aktuellen Umfrage des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie<sup>14</sup> nutzten 30% der Industriebetriebe Deutschlands im Jahr 2018 sogenannte „Transaktions-Plattformen“ für den digitalen Produktvertrieb oder „Internet-of-Things (IoT)-Plattformen“ für digitale Dienstleistungen in der Produktion. 9% der Unternehmen nutzten sogar beide Plattfortmtypen, bis 2021 wollen weitere 15% der Betriebe ins Plattformgeschäft einsteigen. Insbesondere für das Auslandsgeschäft von KMUs ist diese Technologie interessant, da so Transaktionskosten deutlich gesenkt werden können.

### 4.3 Ursprungsregeln schaden KMUs besonders

Liberalisierende handelspolitische Maßnahmen wie Freihandelsabkommen, die Handelsbarrieren (z.B. Zölle oder auch andere nicht-tarifäre Barrieren) reduzieren, stellen eine Möglichkeit dar, wie die Politik Einfluss auf die für KMUs prohibitiv hohen Exportkosten nehmen kann. Deshalb bergen Freihandelsabkommen große Exportpotentiale für KMUs. Der Politik ist die Förderung von KMUs ein Anliegen, was sich auch in den neueren Freihandelsabkommen widerspiegelt. So ist laut einer neuen

<sup>14</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019.

Datenbank der Weltbank bei 18% der Handelsabkommen, die im Jahr 2015 in Kraft waren, ein separates Kapitel, das KMUs behandelt, enthalten (Hofmann et al., 2017). Allerdings verringern bürokratische Hindernisse die Ausschöpfung des vollen Potentials dieser Maßnahmen.

Im Folgenden wird genauer auf Ursprungsregeln eingegangen, welche die positiven Effekte von Handelsabkommen merklich reduzieren. Wenn die an einem Freihandelsabkommen beteiligten Länder unterschiedliche Zölle gegenüber Drittstaaten setzen, kann das zu großen Verschiebungen der Handelsströme führen. Angenommen ein Unternehmen aus Land C exportiert ein Produkt nach Land B und muss einen Importzoll von 10% für das entsprechende Gut entrichten. Land A erhebt für dasselbe Gut nur einen Zoll von 5%. Wenn Land A und B ein präferenzielles Handelsabkommen abschließen, das den zollfreien Transport von Waren zwischen den beiden Ländern ermöglicht, hätte der Exporteur aus Land C einen Anreiz über Land A in die Freihandelszone zu gelangen, um dann zollfrei die Ware nach B zu transportieren. So ließe sich das Produkt aufgrund der Zolldifferenz günstiger anbieten. Das Ausnutzen dieser Arbitragemöglichkeit wird als „Dreieckshandel“ bezeichnet.

Bei Dreieckshandel verliert das präferentielle Handelsabkommen seinen präferentiellen Charakter: Auch Land C kann nun zu günstigeren Konditionen Güter nach Land B exportieren. Aus bilateralen Abkommen würden multilaterale, was den erfolgreichen Abschluss von Verhandlungen merklich erschweren dürfte. Präferenzielle Ursprungsregeln verhindern diesen Vorgang. Die Europäische Kommission ist zuständig für das Definieren sog. **Präferenzursprungseigenschaften**. Sie verleiht diese an Waren aus bestimmten Ländern, wenn sie bestimmte Kriterien erfüllen und somit eine Vorzugsbehandlung in Form von Präferenzzöllen genießen können. Je nach genauer Ausgestaltung der präferenziellen Ursprungsregeln muss eine starke oder geringe Veränderung des Gutes im Freihandelsraum erfolgen oder ein hoher oder niedriger Anteil heimischer Wertschöpfung am finalen Wert des Gutes vorliegen.

Die präferenziellen Ursprungsregeln verursachen allerdings auch Kosten, die die Wohlfahrtsgewinne eines Handelsabkommens schmälern. Unternehmen müssen zunächst die (juristische) Expertise aufbauen, um die meist sehr detailliert bestimmten präferenziellen Ursprungsregeln verstehen und einhalten zu können. Außerdem kann es sein, dass Unternehmen mit mehreren Zielländern für dasselbe Produkt unterschiedliche Kriterien erfüllen müssen, um den Ursprungsnachweis zu erhalten. Auch eine Umstellung auf Zulieferer innerhalb des Freihandelsraumes kann eine Folge von den präferenziellen Ursprungsregeln sein. Jeder Exporteur vergleicht also die Kostenersparnis, die durch das Handelsabkommen und die resultierenden niedrigeren Zölle entsteht, mit den Kosten der Einhaltung der Ursprungsregeln, um zu beurteilen, ob es sich lohnt die Zollpräferenzen zu nutzen.

Großen Unternehmen fällt es oft leichter diese Kosten zu tragen als kleineren, da beispielsweise juristische Expertise und eine reichere Erfahrung mit Ursprungsregeln im Haus ist. Firmenbefragungen der Asiatischen Entwicklungsbank machen deutlich, dass Unternehmen, die Zollpräferenzen nutzen und somit die Ursprungsregeln einhalten, deutlich größer sind, häufiger eine ausländische Mutter besitzen und in der Regel länger am Markt aktiv sind, als diejenigen Unternehmen, die trotz bestehender Handelsabkommen nicht den präferenziellen Zoll, sondern den höheren WTO-Zoll zahlen (Kawai und Wignaraja, 2011). Bürokratisch aufwendige Ursprungsregeln können folglich ein Grund sein, warum kleinere und weniger produktive Exporteure nicht von einem Handelsabkommen profitieren.

Deshalb sind Freihandelsabkommen alleine nicht genug, wenn die Politik KMUs beim Exportieren unterstützen möchte. Zusätzlich sollten KMUs bei der Einhaltung der Ursprungsregeln zum Beispiel durch Informationskampagnen oder auch Rechtsberatung unterstützt werden. Wie aktuelle Forschung des ifo Instituts zeigt, ist Dreieckshandel in der Realität sehr selten profitabel (Felbermayr et

al., 2019). Deshalb könnte man Ursprungsregeln drastisch reformieren. Anstatt an der gängigen Praxis festzuhalten, dass bei jeder Transaktion ein Ursprungsnachweis geliefert werden muss, könnte man den Nachweis nur bei den wenigen Fällen einfordern, wenn der Dreieckshandel auch tatsächlich profitabel ist. Bei einer solchen Handhabung wäre der Ursprungsnachweis für nur noch 14% des globalen Handels zwischen Länderpaaren, die ein Freihandelsabkommen miteinander abgeschlossen haben, nötig.<sup>15</sup> Eine solche Reform fällt unter die Zuständigkeit der WTO. Aber auch die Europäische Union sollte bei neuen Handelsabkommen auf einfacherer Ursprungsregeln achten. Konkret wäre es erstrebenswert, wenn es in Zukunft keine kleinteiligen produktspezifischen Regeln gäbe, sondern stattdessen jeweils größere Warengruppen zusammengefasst würden. Bei bestehenden Verträge brächte auch eine **abkommensübergreifende Harmonisierung** der unterschiedlichen Regeln erhebliche Erleichterungen mit sich.

### 4.4 Fazit

- KMUs sind eine tragende Säule der bayerischen Wirtschaft.
- Wenige Unternehmen in Bayern exportieren, die meisten davon sind große. Bei den KMUs beträgt die Exportquote nur 11,4%. Allerdings unterschätzt diese Zahl, dass viele KMUs als Zulieferer großer Unternehmen indirekt stärker am Export beteiligt sind.
- KMUs können besonders von Freihandelsabkommen profitieren, allerdings verringern bürokratische Hindernisse wie Ursprungsregeln deren volles Potential.
- Damit Unternehmen und insbesondere KMUs Ursprungsregeln leichter einhalten können, ergeben sich drei konkrete Handlungsempfehlungen:
  1. Lokale Einrichtungen sollten Unternehmen bei der Einhaltung der Ursprungsregeln durch z.B. Rechtsberatung oder Informationskampagnen unterstützen. Das bestehende Angebot, beispielsweise durch die Industrie- und Handelskammern, sollte regelmäßig überprüft werden und gegebenenfalls weiter ausgebaut werden.
  2. Die EU sollte bei neuen Verträgen die Ursprungsregeln so einfach wie möglich halten. Des Weiteren ist eine abkommensübergreifende Harmonisierung der Regeln erstrebenswert.
  3. In der WTO sollte darüber nachgedacht werden, ob der Ursprungsnachweis auf Transaktionen begrenzt werden kann, bei denen Dreieckshandel tatsächlich profitabel ist, anstatt wie bisher diesen bei jedem Export zu fordern.

<sup>15</sup> Die Zahl bezieht sich auf das Jahr 2014.

## 5 Dienstleistungshandel und Wachstumspotentiale

Während das Güterhandelswachstum in den letzten Jahren stagnierte und zunehmend handelspolitischen Spannungen unterworfen wurde, wurde der Handel im Dienstleistungsbereich indes immer wichtiger. Dieses Kapitel widmet sich allein dem Dienstleistungshandel.

### 5.1 Die vier Formen der Dienstleistungserbringung im Ausland

Der Dienstleistungshandel kann nach der Definition des *General Agreement on Trade in Services* (GATS) in vier Bereiche, den sogenannten Erbringungsmodi, unterteilt werden: *Cross Border Supply*, *Consumption abroad*, *Commercial presence*, und *Presence of natural person abroad*. Die ersten beiden Modi umfassen den Dienstleistungshandel im klassischen Sinne. In Summe stimmten sie mit anderen Handelsstatistiken, wie WIOD und Statista, als auch der nationalen Zahlungsbilanz, überein.<sup>16</sup> Diese Studie spricht im nachfolgenden Teil von klassischen oder auch direkten Dienstleistungen.

Die zwei letzten Erbringungsmodi (*Commercial presence*, und *Presence of natural person abroad*) erfassen Umsätze, die im Ausland, vor Ort, generiert werden. In den klassischen Statistiken werden diese zwei Arten von Dienstleistungen nicht aufgeführt. Diese Studie spricht deshalb von indirekten, bzw. umsatzbasierten Dienstleistungen. Ein neuer Datensatz der WTO (Tismos<sup>17</sup>) verfügt über Informationen des sektoralen Dienstleistungshandels in allen vier Erbringungsmodi und unterscheidet sich daher von anderen offiziellen Dienstleistungsstatistiken.

#### Klassische Dienstleistungen (Direkte Dienstleistungen)

**Modus 1: *Cross Border Supply*** inkludiert alle direkten Dienstleistungsexporte und -importe. Weder Verbraucher noch Hersteller verlassen zur Erbringung der Dienstleistung ihren Standort. Beispiele: Rechtsberatung, Finanzdienstleistungen und IT-Dienste.

**Modus 2:** Der Erbringungsmodus ***Consumption abroad*** umfasst Dienstleistungen, die im Land des Dienstleisters von ausländischen Personen konsumiert werden. Beispiele: Besuche in Museen, Restaurantbesuche, Sprachkurse, usw.



#### Im Ausland generierte Umsätze (Indirekte Dienstleistungen)

<sup>16</sup> Der TiSMoS-Datensatz und andere offizielle Statistiken (z.B. WIOD) unterscheiden sich in einem wichtigen Aspekt. WIOD erfasst ausschließlich die Erbringungsmodi eins und zwei, wohingegen TiSMoS zusätzlich umsatzbasierte Dienstleistungen (Modi 3 und 4) miteinbezieht. Der TiSMoS-Datensatz erlaubt jedoch keine Aussagen über die Handelspartner, da ausschließlich der gesamte Handel in den jeweiligen Sektoren in den Daten zur Verfügung steht. Aufgrund dessen kann der TiSMoS-Datensatz für die Analyse der Entwicklung der deutschen Dienstleistungsexporte- und Importe auf Sektorebene und nach Erbringungsart analysiert werden. Für die Analyse, welche Handelspartner für Deutschland, bzw. Bayern besonders wichtig sind, wird der WIOD-Datensatz herangezogen. Die von Timmer et al. (2015) beschriebene World Input-Output Database (WIOD), verfügt über Informationen der sektoralen bilateralen Handelsbeziehungen in den Dienstleistungssektoren. Mit Hilfe dieser Daten kann die Entwicklung der Handelsströme der Dienstleistungssektoren näher analysiert werden. Die Daten erfassen 43 Länder und den Rest der Welt (RoW) als Aggregat für die Jahre 2000 bis 2014. WIOD unterscheidet 56 Sektoren, wovon sich 33 den Dienstleistungen zuordnen lassen.

<sup>17</sup> Trade in Services Data by Mode of Supply.

**Modus 3:** Unter **Commercial Presence** versteht man Dienstleistungen, die durch Präsenz des Dienstleisters im Ausland (z.B. Tochterfirmen mit Sitz im Ausland, Auslandsdirektinvestitionen) erbracht werden.

Beispiele: Transport, Marketing, Vertriebsaktivitäten, Finanzdienstleistungen einer ausländischen Firma im Zielland oder das Unterhalten eines Kraftwerks im Ausland.<sup>18</sup>



**Modus 4:** Der vierte Erbringungsmodus, **Presence of natural person abroad** umfasst Dienstleistungen, die von natürliche Personen des Inlands für einen begrenzten Zeitraum im Ausland erbracht werden (z.B. Mitarbeiter wird zur Ausführung der Dienstleistung in das Ausland gesandt und kehrt nach Vollbringen der Arbeit wieder zurück.)



Eine Analyse des bayerischen Dienstleistungshandels auf Sektorebene ist nicht möglich, da die Datensätze des Dienstleistungshandels ausschließlich auf nationaler Ebene zur Verfügung stehen.<sup>19</sup> Aus diesem Grund müssen die gesamtdeutschen Effekte auf sektoraler Ebene zugrunde gelegt und auf das Land Bayern übertragen werden. Eine solche Vorgehensweise unterstellt zwei zentrale Annahmen. Erstens geht diese Studie davon aus, dass sich die Produktionsprozesse zwischen Deutschland und Bayern nicht grundlegend voneinander unterscheiden. Zweitens gibt es keine systematischen Unterschiede in den Handelsverflechtungen von Bayern bzw. Deutschland mit dem Ausland. Da knapp ein Fünftel des deutschen Bruttoinlandsprodukts in Bayern erwirtschaftet wird, kann diese Tatsache als hinreichend belastbar angesehen werden. Dadurch können die Ergebnisse für Deutschland in Relation zu Bayern gesetzt werden.

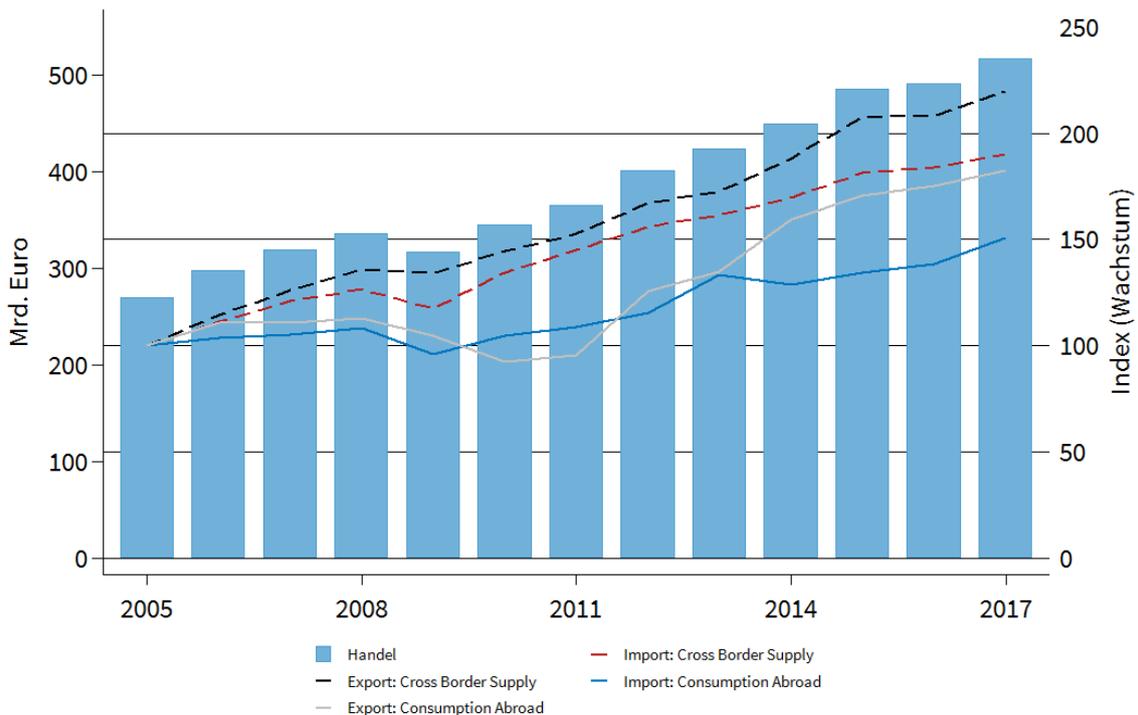
## 5.2 Der direkte Dienstleistungshandel boomt

Die Dynamik des Dienstleistungswachstums blieb in den letzten Jahren ungebrochen. So stieg der Anteil des deutschen Dienstleistungshandels im Vergleich zum Güterhandel rapide an. Insbesondere der Exporthandel im Bereich des *Cross Border Supply* – Erbringungsmodus 1 – konnte ein besonders starkes Wachstum verzeichnen. Konkret spielen dabei moderne Technologien im digitalen Bereich eine herausragende Rolle. Die deutschen Exporte stiegen indes etwas stärker an als die Importe.

<sup>18</sup> Kapitel 6 geht besonders auf Dienstleistungen im Bereich des *Commercial Presence* ein.

<sup>19</sup> Es liegen lediglich Güteraus- und Gütereinfuhren für Bayern insgesamt vor, diese Angaben stehen jedoch, neben weiteren methodischen Unterschieden zu den Exporten und Importen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, nur in nomineller Rechnung zur Verfügung.

Abbildung 20: Die Dynamik des Wachstums des deutschen direkten Dienstleistungshandels bleibt ungebrochen



© ifo Institut

**Lesehinweis:** Die Abbildung zeigt die kumulierte Wachstumsrate deutscher Dienstleistungsexporte und Dienstleistungsimporte des Erbringungsmodus 1, *Cross Border Supply* (gestrichelte Linie) und Modus 2, *Consumption Abroad* (durchgezogene Linien), von 2005 bis 2017. Die linke Abszisse bezieht sich auf den gesamten Handel der beiden Modi (Balkendiagramm), in Milliarden Euro. Die Abszisse auf der rechten Seite zeigt die Wachstumsrate des Handels anhand eines normierten Index. Dabei entspricht der Wert des Jahres 2005 dem Indexwert 100.

**Quelle:** Tismos-Datensatz (WTO), 2019. Darstellung des ifo Instituts.

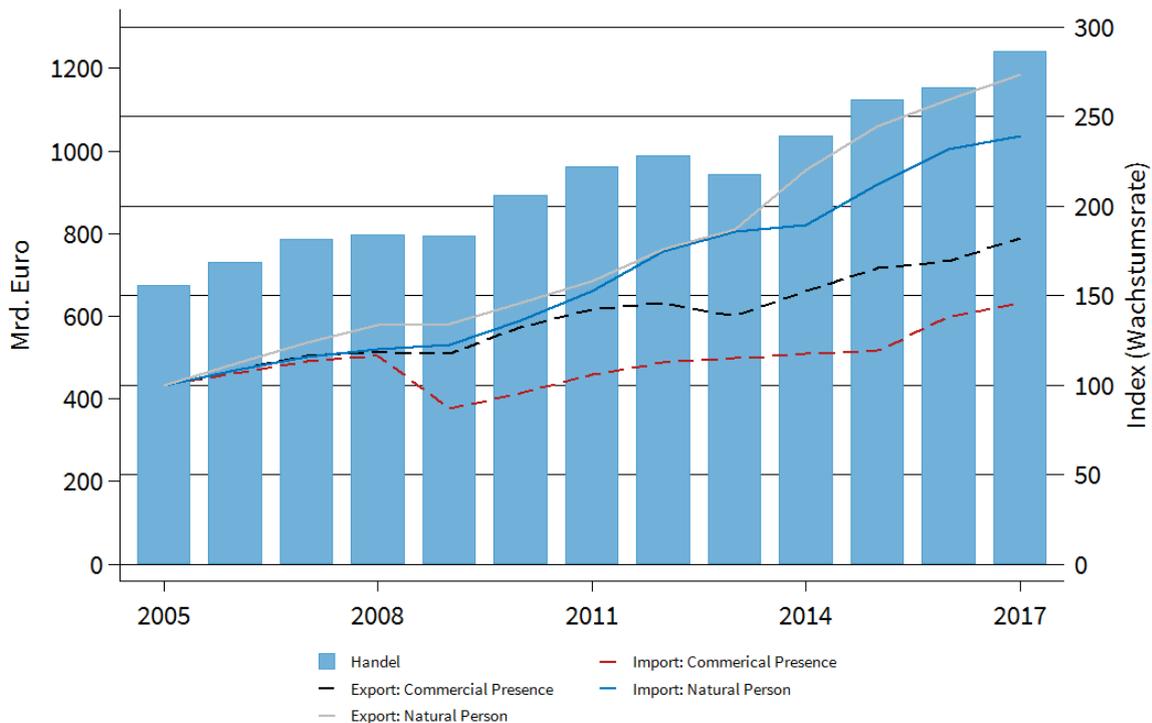
Zusammen mit der restlichen EU nimmt Deutschland eine dominante Stellung im klassischen Dienstleistungshandel ein (Modi 1 und 2), denn der Anteil am weltweiten Handel ist mit Abstand am größten. Über 50% der Exporte und über 45% der Importe sind der EU28 zuzuschreiben. Für Deutschland ist vor Allem der intra-EU-Markt von Bedeutung. Danach folgen die USA und China, die aufgrund ihrer Marktgröße im Dienstleistungshandel als wichtiger Handelspartner für Deutschland im Bereich der klassischen Dienstleistungen zählen.

### 5.3 Im Ausland generierte Dienstleistungsumsätze deutscher Unternehmen steigen

Ein wesentlicher Anteil der Dienstleistungserbringung im Ausland bedingt nach wie vor eine physische Präsenz im Zielland. Dabei spielen nicht nur die direkt exportierten Dienstleistungen (Modi 1 und 2) eine Rolle, sondern auch die durch ausländische Tochtergesellschaften erbrachten Leistungen (Modi 3 und 4). Deshalb werden auch die im Ausland, vor Ort, erbrachten Dienstleistungen, die

in handelsüblichen Statistiken nicht als Handel, sondern als Umsatz erscheinen, dargestellt. Abbildung 21 verdeutlicht, dass vor Allem die im Ausland generierten Umsätze Deutschlands – der Einfachheit halber in der Abbildung als Exporte gekennzeichnet – stark angestiegen sind.<sup>20</sup>

Abbildung 21: Dienstleistungsumsätze im Ausland legen am stärksten zu



© ifo Institut

**Lesehinweis:** Abbildung zeigt die Wachstumsrate der im Ausland generierten Umsätze nach Erbringungsmodi 1 (gestrichelte Linie) und 2 (durchgezogene Linien), von 2005 bis 2017. Die linke Abszisse bezieht sich auf den gesamten Handel der beiden Modi (Balkendiagramm), in Milliarden Euro. Die Abszisse auf der rechten Seite zeigt die Wachstumsrate des Handels anhand eines normierten Index. Dabei entspricht der Wert des Jahres 2005 dem Indexwert 100.

**Quelle:** Tismos-Datensatz (WTO), 2019). Darstellung des ifo Instituts.

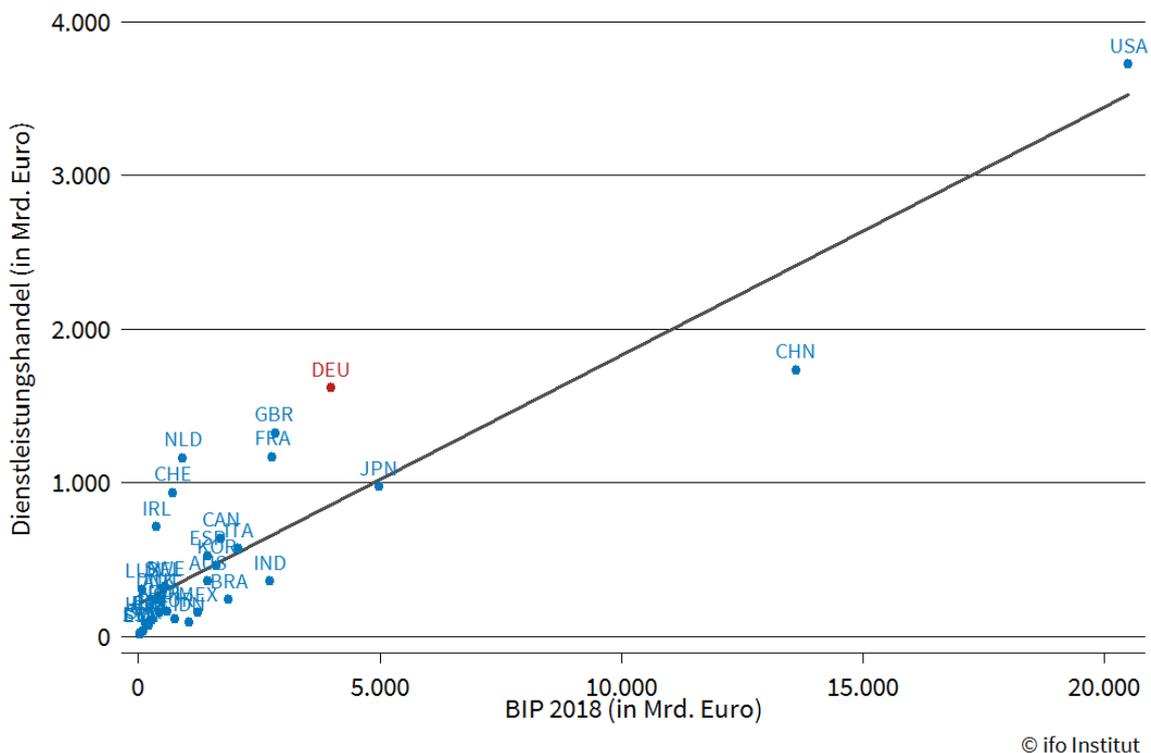
Die EU, inklusive Deutschland, generiert im Vergleich zu den restlichen Ländern am meisten indirekte Dienstleistungen (Modi 3 und 4). Fast 50% aller indirekten Dienstleistungen, bzw. die im Ausland, vor Ort, generierten Umsätze werden innerhalb der EU erwirtschaftet. Regionale Nähe – d.h. der intra-EU-Handel – ist für Deutschland von besonderer Relevanz. Im Vergleich zu den klassischen Exportdienstleistungen generiert die EU28 etwas weniger indirekte Dienstleistungen. Trotzdem stammen knapp 40% des weltweiten indirekten Dienstleistungsexports aus der EU28. Nicht überraschend folgt direkt nach der EU die USA.

<sup>20</sup> Die Datenlage erlaubt keine direkten Aussagen über Bayern. Kapitel 5.1 beschreibt jedoch, wie die deutschen Ergebnisse auf Bayern bezogen werden können.

## 5.4 Deutschlands Dienstleistungshandel ist im Verhältnis zur Wirtschaftskraft höher als in anderen Ländern

Abbildung 22 zeigt den Zusammenhang zwischen der Wirtschaftskraft eines Landes (BIP 2017) und des Anteils des direkten und indirekten Dienstleistungshandels. Der meiste Dienstleistungshandel im Verhältnis zur Wirtschaftskraft findet in den USA statt, an zweiter Stelle steht dann bereits Deutschland, dicht gefolgt von Frankreich, Niederlande, Vereinigtes Königreich und Schweiz. Die anderen EU-Länder handeln dahingegen unterdurchschnittlich im Bereich der Dienstleistungen, dasselbe gilt für China, Japan, Indien, aber auch Mexiko, Brasilien, Korea und Australien. Der Dienstleistungshandel scheint in den meisten Ländern noch nicht so stark ausgeprägt zu sein wie im Güterbereich.

**Abbildung 22: Der US-Dienstleistungshandel ist im Verhältnis zur Wirtschaftskraft höher als in anderen Ländern. Deutschland, Frankreich, Niederlande und das Vereinigte Königreich folgen**



**Lesehinweis:** Die Abbildung zeigt den Zusammenhang des Bruttoinlandproduktes im Jahr 2017 in Euro und der Summe des Dienstleistungshandels und der Auslandsumsätze für alle im Datensatz vorhandenen Länder. Im unteren Bereich befinden sich vor Allem die EU28-Mitgliedstaaten Litauen, Slowenien, Slowakei, Estland, Griechenland, Tschechische Republik, Luxemburg, Ungarn, Finnland, Portugal, Dänemark, Polen, Belgien, Schweden und Österreich. Des Weiteren sind auch Norwegen, Mexiko, Indonesien, Brasilien, Türkei und Korea im unteren Bereich der Abbildung zu sehen. Befinden sich die Länder über der durchgezogenen Linie, wird im entsprechenden Land überproportional viel Dienstleistungshandel im Vergleich zur Wirtschaftskraft betrieben.

**Quelle:** WIOD-Datensatz, 2016. Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

## 5.5 Dienstleistungssektoren und Länder mit höchstem Wachstumspotential bei Abbau von Hemmnissen

Die Frage, wer die wichtigsten zukünftigen Technologiepartner im Dienstleistungssektor für Deutschland und dementsprechend Bayern sind, kann anhand mehrerer Parameter beantwortet werden. Ein wichtiges Maß stellt die Offenheit eines Landes dar, die durch die Summe der Exporte und Importe geteilt durch die Wirtschaftskraft (BIP) eines Landes ermittelt werden kann.

Abbildung 23 zeigt den Zusammenhang zwischen der Offenheit ausgewählter Länder und deren Handelsintensität mit Deutschland für den Dienstleistungsbereich. Länder, die sich im unteren linken Quadranten befinden, sind relativ geschlossen.<sup>21</sup> Ihre Handelsintensitäten mit Deutschland sind im Vergleich zur Wirtschaftskraft gering. In diesen Märkten besteht ein vielversprechendes Potenzial, neue Netzwerke zu knüpfen und den Absatz- und Beschaffungsmarkt im Dienstleistungsbereich auszubauen. Darunter fallen China, USA, Korea, Kanada, Australien, Indien und Indonesien, aber auch die Türkei, Portugal, Griechenland und Spanien. Asien sollte als zukünftiger Export- und Importmarkt gerade für bayerische Unternehmen nicht unterschätzt werden.

Gleichzeitig bleiben aber auch die klassischen Handelspartner Deutschlands, allen voran die EU-Länder, aber auch andere OECD-Mitglieder bedeutende Absatzmärkte für bayerische Unternehmen. Diese Länder befinden sich im oberen linken Bereich der Abbildung. Des Weiteren geht aus der Abbildung hervor, dass regionale Nähe bisher eine wichtige Rolle spielte. Die Handelsintensität mit den Nachbarländern Deutschlands und Länder, die sich nahe an Bayern befinden (Österreich, Tschechien, Polen, Belgien und Ungarn) ist bereits höher als mit anderen Ländern. Sie werden im Dienstleistungshandel nach wie vor eine wichtige Rolle spielen und sollten nicht vernachlässigt werden.

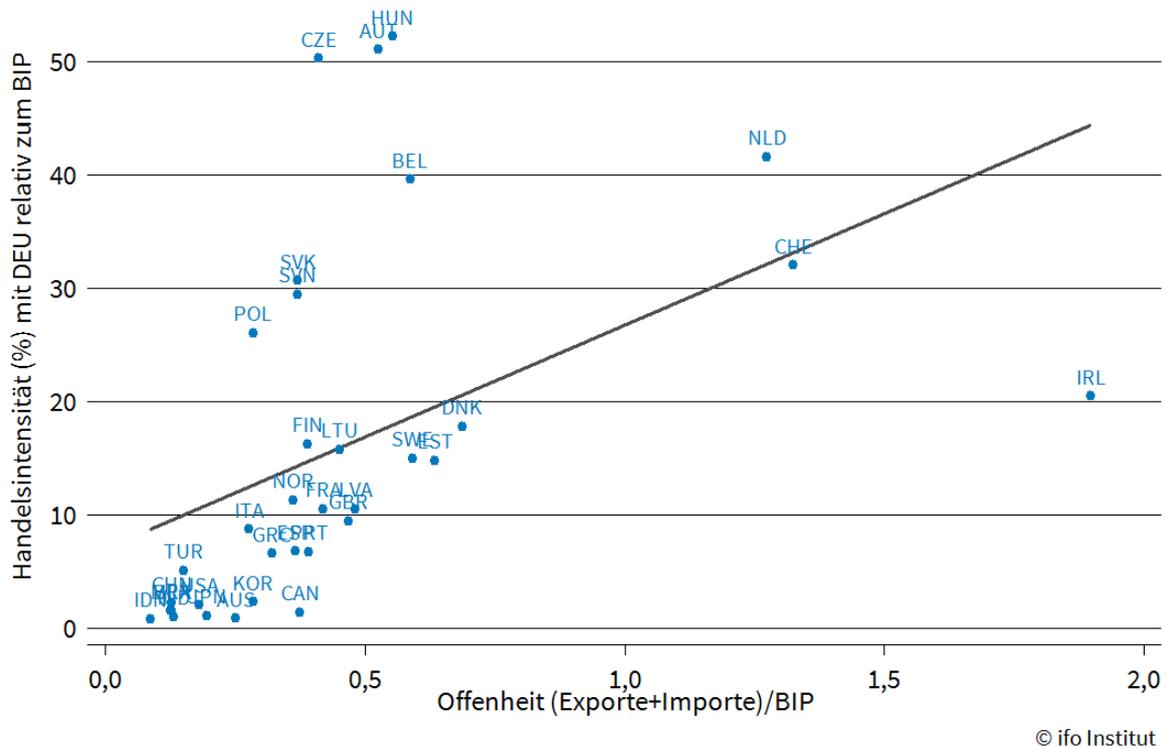
Die meisten Dienstleistungsmärkte sind laut der Abbildung 23 nach wie vor eher geschlossen. Durch gezielte Maßnahmen bayerischer Unternehmen und anderer institutionell Verantwortlichen können jedoch neue Handelsbeziehungen geschaffen werden. Um die Frage zu beantworten, mit welchen Partnern Potential für Wachstum beim Abbau von Handelshemmnissen besteht, wird, wie bereits in Kapitel 3, das ifo Handelsmodell herangezogen. Konkret wird die Frage beantwortet in welchen Märkten und Dienstleistungssektoren besonders viel Potential für deutsche Exporteure besteht. Dazu wird folgendes Gedankenexperiment durchgeführt:

*Für welche deutschen Sektoren gibt es besonders viel Potential für Exportwachstum, wenn die Handelsbarrieren um 10% gesenkt werden? Auf welche Partnerländer sollte man sich dabei konzentrieren?*

An dieser Stelle ist es wichtig anzumerken, dass das Ziel dieser Anstrengung nicht die Schätzung der Barrieren ist, sondern vielmehr das Aufzeigen des Potentials, wenn man die Barrieren senken würde. Anders ausgedrückt, gibt uns die Simulation eine Einschätzung dafür, in welchen Sektoren Barrieren den Handel mindern. Anhand der Simulationen können sowohl die Unternehmen selbst, als auch die Politik jene Sektoren und Partnerländer genauer analysieren und bestehende Handelsbarrieren identifizieren.

<sup>21</sup> Im unteren linken Quadranten in der Abbildung 23 befinden sich folgende Länder: USA, Korea, China, Australien, Japan, Mexiko, Indonesien, Kanada, und Brasilien.

Abbildung 23: Die Handelsintensität im Dienstleistungsbereich ist, aufgrund von bestehenden Barrieren, nach wie vor ausbaufähig



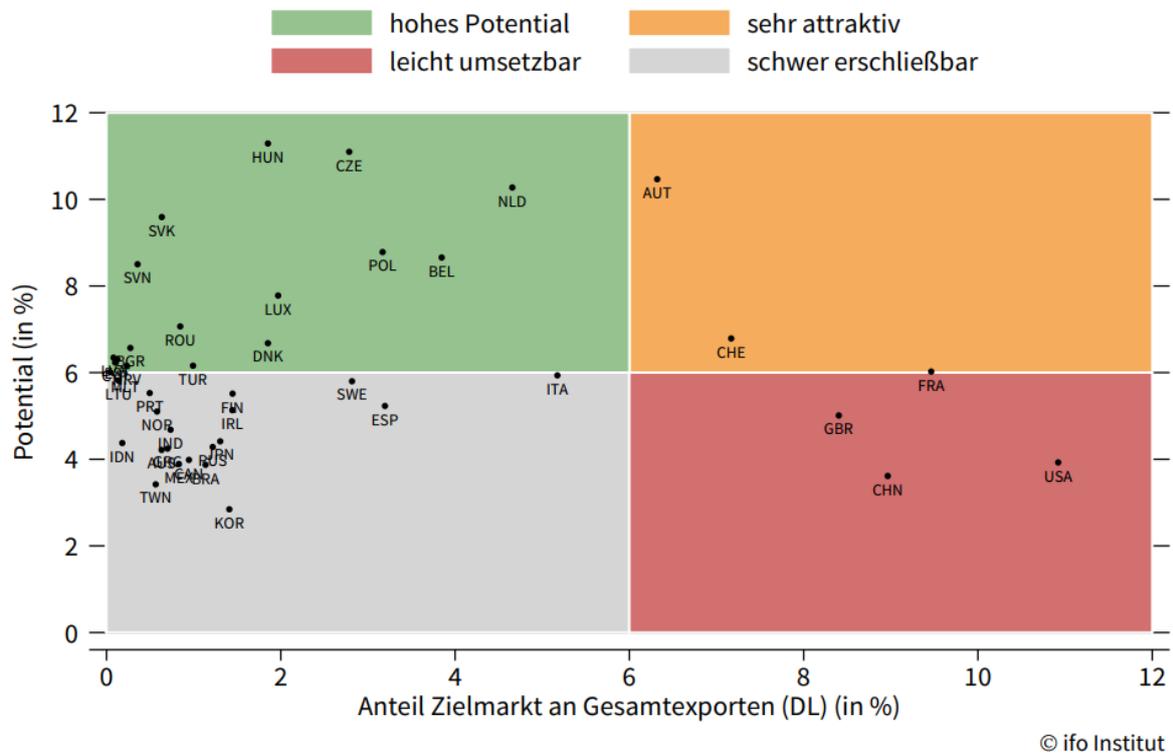
**Lesehinweis:** Die Abbildung zeigt die Korrelation zwischen der Offenheit eines Landes und der Handelsintensität mit Deutschland. Die Länder im unteren, linken Quadranten sind noch relativ geschlossen – d.h. im Verhältnis zur Wirtschaftskraft wird noch nicht so viel Handel betrieben. Würden die Länder ihre Märkte öffnen, bzw. den Marktzugang erleichtern, könnte die Handelsintensität mit Deutschland deutlich ausgebaut werden.

**Quelle:** WIOD-Datensatz, 2016. Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Für Dienstleistungen spielt die geographische Nähe eine wichtige Rolle, denn die EU bleibt der wichtigste Absatzpartner für Deutschland und durch weitere Absenkungen von Handelsbarrieren besteht scheinbar zusätzliches Potential, den Absatz auszubauen. Dies gilt vor allem für EU-Mitgliedsstaaten, die intensiven Handel mit Bayern betreiben. Dazu zählen Ungarn, Tschechien, Polen, Slowakei, Slowenien, aber auch die Niederlande und Belgien. Nach China, den USA, VK, aber auch nach Frankreich können Exporte im Dienstleistungsbereich weiterhin ausgebaut werden. Die wirtschaftliche Größe dieser Länder macht die Absatzmärkte besonders interessant.

In Kombination Abbildung 23 ergibt sich ein interessantes Bild. Denn scheinbar sind Länder, wie Korea, Japan und Indien immer noch relativ geschlossen, was die geringere Handelsintensität aus der vorherigen Abbildung erklärt. Die Abbildung 24 zeigt nun, dass sich genau diese Länder im unteren, linken Quadranten befinden. Dies bedeutet, dass eine Absenkung der Barrieren um 10% scheinbar noch nicht ausreicht, um das Potential für Exportwachstum zu erhöhen. Wenngleich diese Märkte nicht per se als uninteressant anzusehen sind, ist es jedoch sehr ambitioniert, mit diesen Ländern Abkommen zu schließen, die das Potential stärker erhöhen könnten.

Abbildung 24: Weiterhin hohes Potential für den Dienstleistungshandel Deutschlands mit den Nachbarn

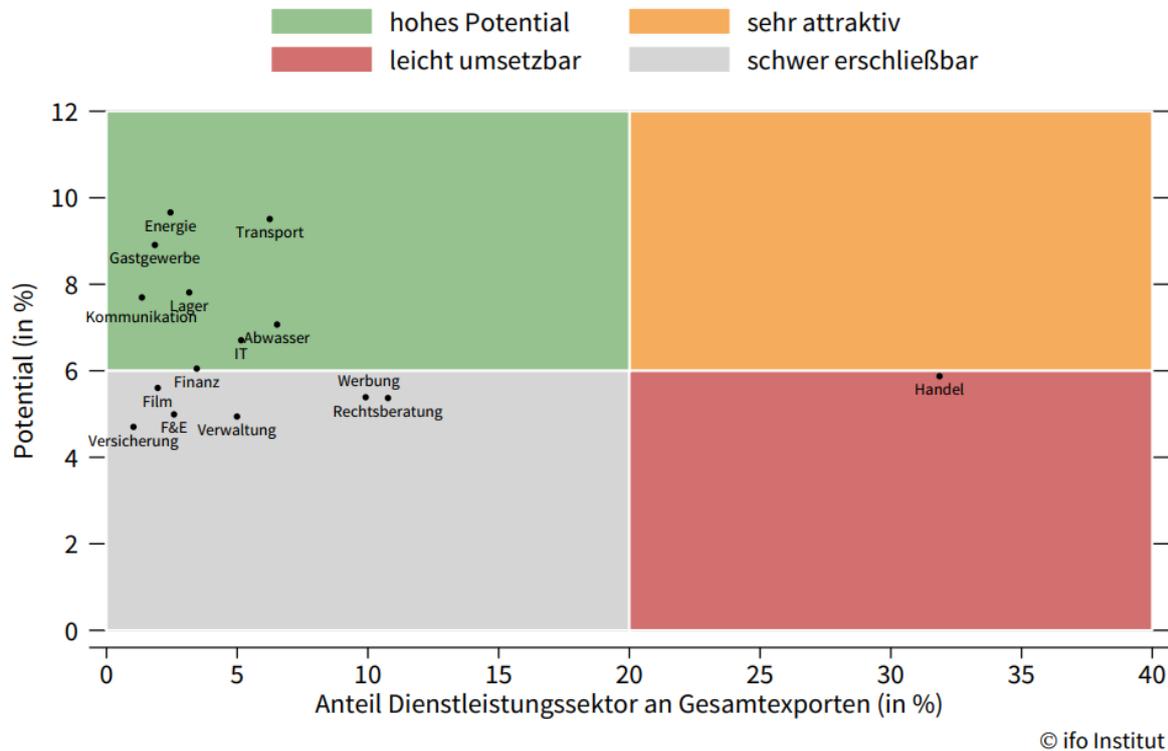


**Lesehinweis:** Die Abbildung zeigt das Exportpotential für die Handelspartner Deutschlands. Ein Potential von 10,5% für den österreichischen Exportmarkt ist wie folgt zu interpretieren: wenn die nicht-tarifären Handelsbarrieren mit allen Handelspartnern um 10% reduziert werden (z.B. durch Bürokratieabbau), dann könnten deutsche DL-Unternehmen 10,5% mehr nach Österreich exportieren. Die Beschreibung der Abbildung kann in Kapitel 3 nachgelesen werden. Informationen zu den Ländercodes finden Sie im Anhang.

**Quelle:** WIOD-Datensatz, 2016. Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 25 zeigt in welchen deutschen Dienstleistungssektoren das Potential besonders hoch ist. Der einzige Sektor, der als *Cash Cow* bezeichnet werden kann, ist der Handel, v.a. der Großhandel. Das größte Potential besteht unter anderem in der IT-Dienstleistungsbranche. Aber auch der Transport und im Kommunikationssektor kann durch den Abbau von Handelsbarrieren mit Exporterhöhungen gerechnet werden. Eher uninteressant sind Branchen, wie die Rechtsberatung, Werbung, Verwaltung und auch Versicherung.

Abbildung 25: In der so wichtigen IT-Branche besteht besonders viel Potential. Durch Transport und Handel kann Deutschland nach wie vor seine Exporte ausbauen



**Lesehinweis:** Die Abbildung zeigt das Exportpotential für die Dienstleistungssektoren Deutschlands. Die Beschreibung der Abbildung kann in Kapitel 3 nachgelesen werden.

**Quelle:** WIOD-Datensatz, 2016. Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

In Deutschland und insbesondere Bayern ist ein starker Trend zur *Servitization*, der Veränderung des Produktportfolios von Unternehmen weg von klassischen Sachgütern hin zu einer Kombination aus Gütern und Dienstleistungen, zu beobachten (siehe Kapitel 3). Diese Entwicklung könnte zu einer Veränderung der sektoralen Komposition der Güterexporte führen. Zwar stagnieren Güterexporte, diese können aber durch einen Anstieg in den Dienstleistungen kompensiert werden. So könnte vor Allem die bis dato sehr wettbewerbsfähige Ingenieurdienstleistungsbranche Bayerns davon profitieren, wenn das Potential erkannt wird. Insbesondere die Digitalisierung spielt diesbezüglich eine Schlüsselrolle für das Wachstum. Zu nennen sind Bereiche wie Software-Entwicklung oder ausgelagerte administrative Dienste (siehe Kapitel 7).

Abbildung 25 kommt zu dem Ergebnis, dass insbesondere die Sektoren Transport, Handel und auch im Bereich der Abwasserversorgung großes Potential für die deutsche und auch für die bayerische Wirtschaft bieten. Eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen hierbei Dienstleistungen, die in den Bereich der *Umweltdienstleistungen* fallen. Aktuell entfallen lediglich 0,2% des Dienstleistungshandels in den Umweltbereich. Die rasant wachsende Aufmerksamkeit für Umweltthemen lässt die Nachfrage nach umweltfreundlichen Transportalternativen und auch Produkten steigen.

## 5.6 Markteintrittsbarrieren sind die größten Handelshemmnisse für deutsche Dienstleistungsexporteure

Durch die Schaffung des GATS der Welthandelsorganisation rückte der Dienstleistungshandel im Jahr 1995 zum ersten Mal in den Fokus der Öffentlichkeit. Das Abkommen sollte zu einer Erleichterung des weltweiten Dienstleistungshandels führen und den Abbau bürokratischer Hürden und anderer Handelshemmnisse (z.B. Einhaltung von Standards, diskriminierende Gesetze, Markteintrittsbarrieren) unterstützen. Handelseinschränkende Hemmnisse können die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes stark beeinflussen. Die wettbewerblichen Rahmenbedingungen für deutsche und bayerische Unternehmen im Dienstleistungshandel sind nach wie vor ausbaufähig.<sup>22</sup> Abbildung 26 zeigt, dass deutsche Unternehmen beim Eintritt in neue Märkte mit den größten Hürden konfrontiert sind. In China sind dabei jene Hemmnisse mit Abstand größten.

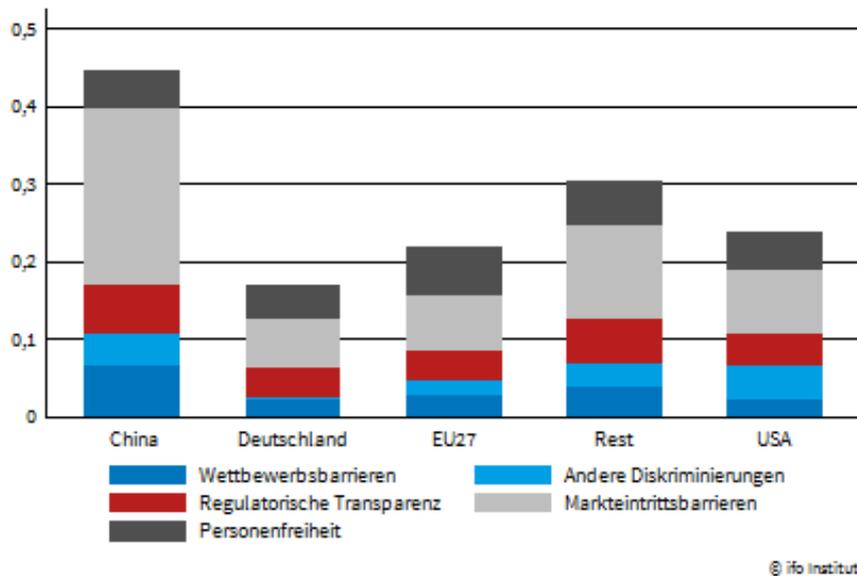
Zum Beispiel bestehen im chinesischen Telekommunikations-, Post- und Kurierdienst, als auch bei Filmdiensten die restriktivsten Barrieren im Vergleich zum durchschnittlichen STRI in allen Ländern. So muss bei Telekommunikationsdiensten die Mehrheit des Firmenbesitzes von chinesischen Staatsangehörigen gehalten werden, und ausländische Investitionen bedürfen der Genehmigung. Postdienste sowie Filmdienste gehören zu den verbotenen Sektoren auf der Negativliste. Zum Beispiel dürfen Firmen keine Gründung ausländische Filmproduktions- und -vertriebsgesellschaften gründen, Koproduktionen sind jedoch erlaubt.

Dies könnte insbesondere die kleinen und mittelständigen Unternehmen vor Herausforderungen stellen, denn laut der einschlägigen Literatur haben es größere und vor Allem etablierte Unternehmen, aufgrund ihrer Größe, Marktmacht und der bestehenden Netzwerke, einfacher, in neue Märkte vorzudringen als KMUs (Melitz, 2003; Bernard und Moxnes, 2018). Letztere sind jedoch die tragende Säule der bayerischen Wirtschaft. Ein gezielter Abbau der Markteintrittsbarrieren für KMUs könnte bayerische Unternehmen unterstützen.

Die Politik sollte gemeinsam mit der Wirtschaft diskriminierungsfreie Regeln schaffen, die den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel fördern. Insbesondere die Bedürfnisse der kleinen und mittleren Unternehmen sollte stärker in den Fokus gestellt werden. Dafür ist ein intensiver Austausch mit anderen Länder unabdingbar. Trotz hoher Handelsbarrieren, sind die deutschen und bayerischen Unternehmen nicht nur im verarbeitenden Gewerbe stark im Export, sondern auch im Dienstleistungssektor. Ein Abbau der Handelshemmnisse in den Dienstleistungssektoren ist für Deutschland und Bayern essentiell.

<sup>22</sup> Die GATS wurden über einen langen Zeitraum durch die plurilaterale Initiative TiSA (Trade in Services Agreement) erneuert. Seit dem Rückzug der USA aus den plurilateralen Verhandlungen ruhen die Verhandlungen zu TiSA seit einiger Zeit.

Abbildung 26: Die Handelsbarrieren für Bayern und Deutschland sind nach wie vor hoch. Dabei stellen die Markteintrittsbarrieren das größte Hindernis dar



**Lesehinweis:** Die Abbildung zeigt den STRI-Index ausgewählter Länder für das Jahr 2018. Ein Wert von 1 spiegelt maximale Handelshemmnisse in der jeweiligen Subkategorie der Hürden wider, ein Wert von 0 Freiheit von Handelshemmnissen. Der OECD Services Trade Restrictiveness Index (STRI) quantifiziert die komplexen nicht-tarifären Handelshemmnisse im Dienstleistungsbereich. Es gibt fünf Kategorien, die in den Index mit einfließen: Einschränkungen beim Marktzugang, Einschränkungen bei der Freizügigkeit von Personen, andere diskriminierende Regulierungen, Wettbewerbsbeschränkungen und Regulatorische Transparenz.

**Quelle:** Service Trade Restrictiveness Index (OECD), 2019.

## 5.7 Fazit

- **Entwicklung des Dienstleistungshandels:** Der klassische Dienstleistungshandel (Modus 1) in Deutschland boomt. Indirekte Dienstleistungen (Umsätze, die im Ausland vor Ort generiert werden) steigen ebenfalls.
- **Handelspartner:** Die EU ist Deutschlands wichtigster Handelspartner im Dienstleistungsbereich. Insbesondere benachbarte Länder, wie Österreich und die Tschechische Republik sind wichtige Handelspartner im Dienstleistungsbereich.
- **Liberalisierung in Dienstleistungssektoren:** Die meisten Hürden bestehen beim Eintritt in neue Märkte. Dies betrifft besonders KMUs.
  1. Lokale Einrichtungen sollten Unternehmen z.B. durch Rechtsberatung oder Informationskampagnen unterstützen, um Handelshemmnisse zu minimieren.
  2. Die EU sollte mit ihren Handelspartnern sprechen, um bestehende nicht-tarifäre Handelsbarrieren zu senken (Standards, Bürokratiehürden, Markteintrittsbarrieren).
  3. Die seit einiger Zeit ruhenden, plurilateralen Verhandlungen zu TiSA sollten wieder aufgenommen werden, um den Fortschritt im Bereich der Dienstleistungen zu unterstützen und nicht zu hindern.

## 6 Die Rolle ausländischer Direktinvestitionen beim Dienstleistungsexport

Die wachsende Bedeutung des Dienstleistungssektors inklusive der zunehmenden Servitization (vgl. Kapitel 3) von Güterexporten wurde bereits gezeigt. Im Zentrum der nachfolgenden Betrachtung soll die Wechselwirkung zwischen Dienstleistungserbringung im Ausland (Erbringungsmodi 3 und 4, siehe Definition in Kapitel 5.1) und ausländischen Direktinvestitionen<sup>23</sup> stehen.

### 6.1 Bedeutung des Dienstleistungsgewerbes für den deutschen Export

Trotz moderner Informationsübertragungstechnologien erfordert ein wesentlicher Anteil von Dienstleistungserbringung im Ausland nach wie vor eine physische Präsenz im Zielland. Dabei hat sich das Verhältnis zwischen direkt exportierten Dienstleistungen und solchen, die durch ausländische Tochtergesellschaften erbracht werden, über die letzte Dekade kaum verändert. Letztere übersteigen die direkten Exporte um etwa 150%. Aus diesem Grund spielen ausländische Direktinvestition eine übertragende Rolle zur Bestimmung der deutschen Marktposition auf den schnell wachsenden Dienstleistungsweltmärkten. Eine gesonderte Darstellung allein bayerischer Außenwirtschaftsbeziehungen im Dienstleistungshandel ist aus Datenverfügbarkeitsgründen leider nicht möglich.

Dieses Kapitel beleuchtet die Marktposition der deutschen Dienstleister im Ausland nach Maßgabe von vier Kennzahlen: Investitionsbestand, Anzahl der Tochtergesellschaften, Anzahl der Beschäftigten und Umsätze. Dies erlaubt in der Gesamtschau bessere Rückschlüsse über die Marktpositionierung deutscher Dienstleister im Ausland als mittels bloß einer Kennzahl.

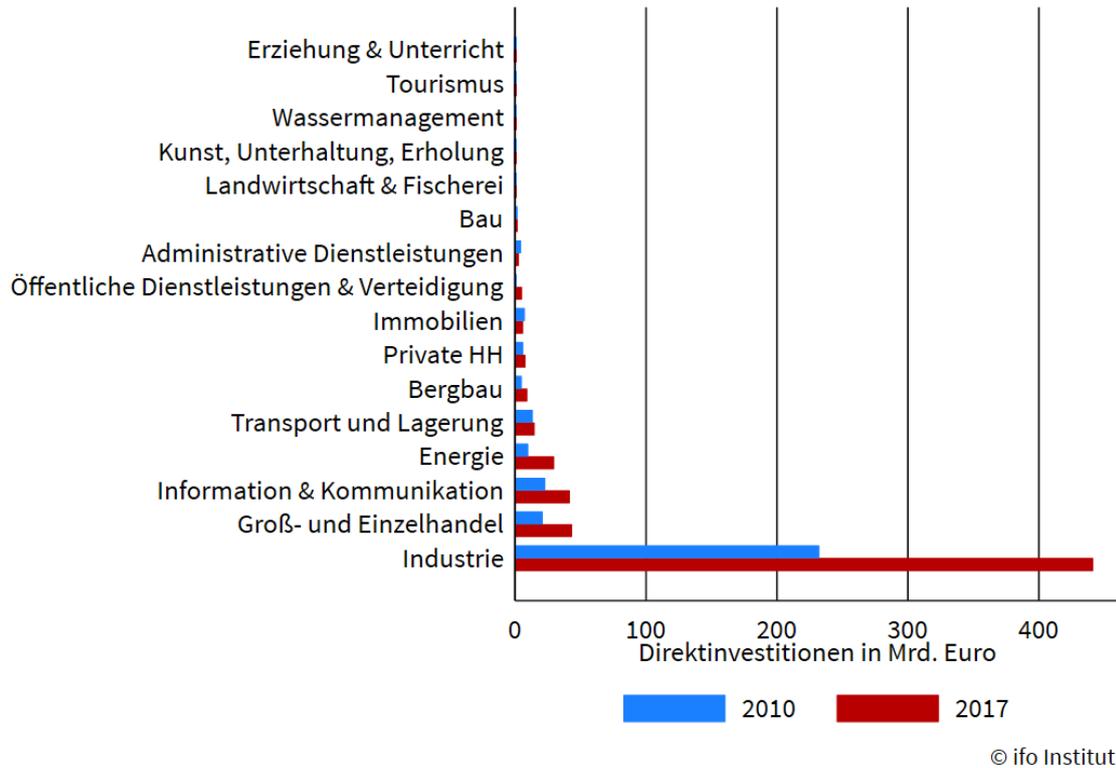
### 6.2 Groß- und Einzelhandel sind wichtigste Branche bei Dienstleistungserbringung im Ausland

Abbildung 27 zeigt die Bestände an Auslandsdirektinvestitionen (FDI) der deutschen Dienstleistungsbranchen. Zwar ist einerseits anzumerken, dass die Volumina insgesamt weit unter denen der Industrie liegen (2017: 441 Mrd. Euro über alle Industriebranchen), jedoch ist eine stark wachsende Dynamik ausmachen: Zwischen 2010 und 2017 stiegen sie um 78% an. Das Gros der Auslandsdirektinvestitionen konzentriert sich in drei Sektoren: Energieversorgung, Information & Kommunikation sowie Groß- und Einzelhandel. Diese drei Top-Sektoren konnten ihre Investitionsbestände über den Beobachtungszeitraum jeweils etwa verdoppeln. Die Investitionen wuchsen dabei auch schneller als Exporte oder Auslandsumsätze. Zum einen kann dies mit Bewertungseffekten aufgrund des anhaltenden globalen Niedrigzinsumfelds<sup>24</sup> in Zusammenhang stehenden, zum anderen kann es auch Teil einer wachsenden Diversifikationsstrategie deutscher Unternehmen sein.

<sup>23</sup> Als ausländische Direktinvestition gilt nach internationaler Konvention jede grenzüberschreitende Investition, mit der ein Anteil von 10% und mehr am Eigenkapital oder den Stimmrechten eines Unternehmens erworben wird.

<sup>24</sup> Das globale Niedrigzinsumfeld seit der Finanzkrise 2007-2009 führt zu höheren Bewertungen von Vermögenstiteln.

Abbildung 27: Auslandsinvestitionsbestände deutscher Dienstleister in den drei Top-Sektoren haben sich seit 2010 verdoppelt

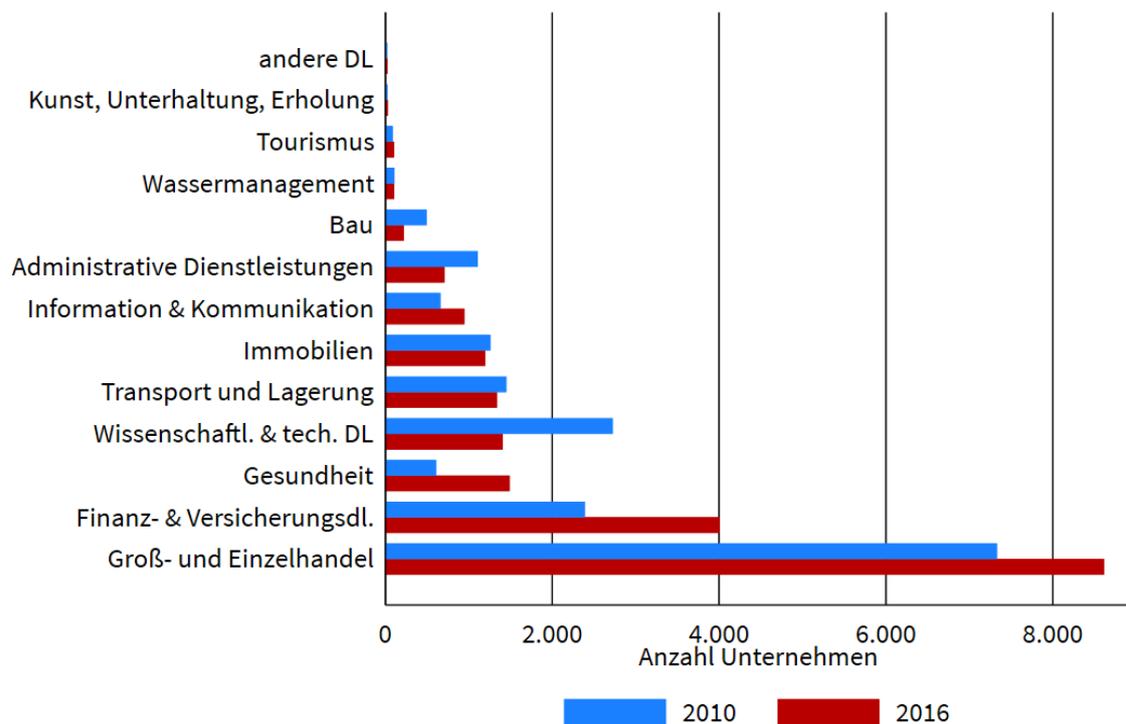


**Lesehinweis:** Deutsche Auslandsinvestitionsbestände (in Mrd. Euro) im Dienstleistungsgewerbe nach Sektoren. Das Gros der Auslandinvestitionen konzentriert sich in drei Sektoren. Für Finanz- und Versicherungsdienstleistungen liegen keine Daten vor, Bautätigkeiten im Ausland werden ebenfalls als Dienstleistungen klassifiziert.

**Quelle:** Deutsche Bundesbank, 2019. Darstellung des ifo Instituts.

Die Anzahl an ausländischen Tochtergesellschaften erreichte 2016 mit knapp 20.000 Einheiten einen Rekord (vgl. Abbildung 28). Zum Vergleich: Auf die Industrie entfallen dabei nur auf knapp 8.000 Unternehmen. Das Wachstum bei der Anzahl an Dienstleistungsunternehmen geht vor allem auf Übernahmen und *Greenfieldinvestitionen* in den Bereichen Groß- und Einzelhandel, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen sowie den Gesundheitssektor zurück, die zusammen die drei Wirtschaftszweige mit den meisten ausländischen Tochtergesellschaften darstellen. Mehr als halbiert hat sich die Anzahl der ausländischen Tochtergesellschaften im Baugewerbe, auch wenn sich deren Gesamtwert erhöhte, wie der Blick auf die Direktinvestitionsbestände zeigt. Bei den wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen ist ein Rückgang um etwa 45% zu beobachten.

Abbildung 28: Deutsche Dienstleister besitzen etwa 20.000 ausländische Tochtergesellschaften in 2016



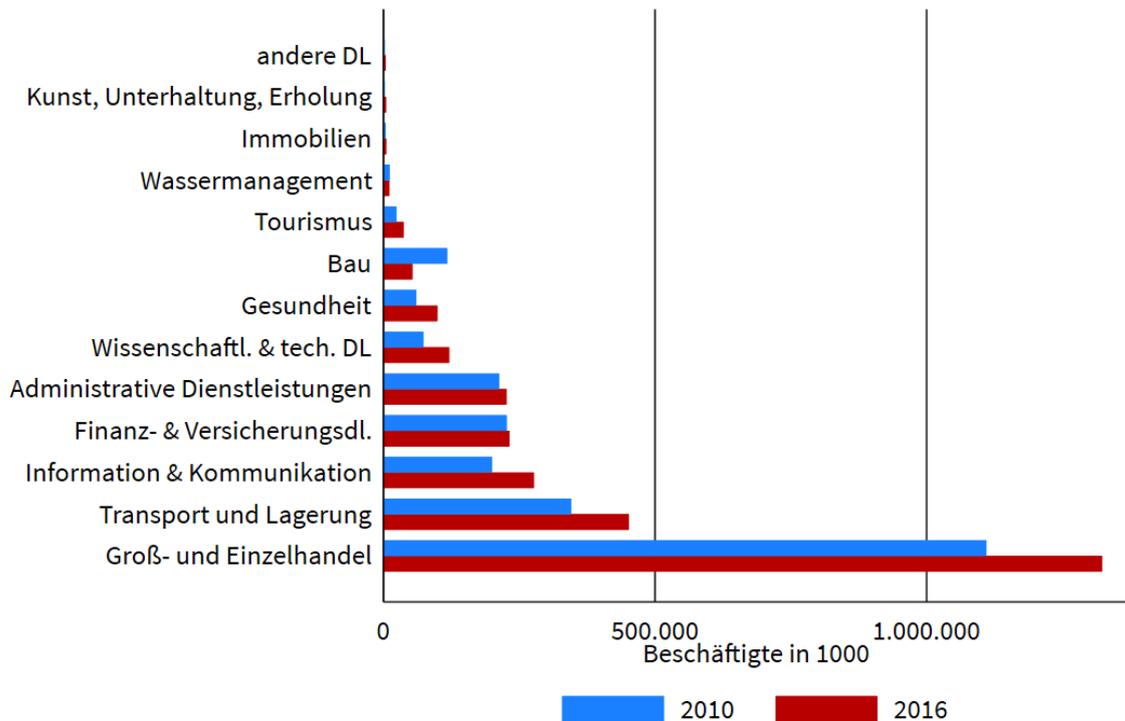
© ifo Institut

**Lesehinweis:** Anzahl ausländischer Tochtergesellschaften deutscher Unternehmen im Dienstleistungsgewerbe nach Sektoren. Für den Energiesektor liegen keine Daten vor, Bautätigkeiten im Ausland werden ebenfalls als Dienstleistungen klassifiziert.

**Quelle:** Eurostat, 2019. Darstellung des ifo Instituts.

Die deutschen Dienstleister beschäftigen im Ausland 2,8 Mio. Arbeitnehmer direkt, wovon mehr als die Hälfte allein auf den Handelssektor entfällt (vgl. Abbildung 29). Die Zahl entspricht auch ziemlich genau der Anzahl der Auslandsbeschäftigten der deutschen Industrie. Dies unterstreicht abermals von welcher Relevanz deutsche Dienstleister im Ausland sind. Dabei sind nicht inbegriffen Sub-Kontraktoren und freie Mitarbeiter sowie indirekt Beschäftigte, die beispielsweise bei Zulieferern arbeiten. Spiegelbildlich zu der Entwicklung der Anzahl an Unternehmen legte auch die Beschäftigung in den allen Sektoren mit Ausnahme des Baugewerbes (etwa 5%) zu. Dies ist insofern interessant, als dass auch die wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen Beschäftigungswachstum erfuhr – trotz beinahe Halbierung der Anzahl an ausländischen Tochtergesellschaften. Dies deutet auf eine Art Konsolidierung hin: es gibt weniger Tochtergesellschaften, die dafür größer (in Bezug auf die Anzahl der Beschäftigten) und vermutlich effizienter sind.

Abbildung 29: 2,8 Mio. direkt beschäftigte Arbeitnehmer deutscher Dienstleister im Ausland in 2016



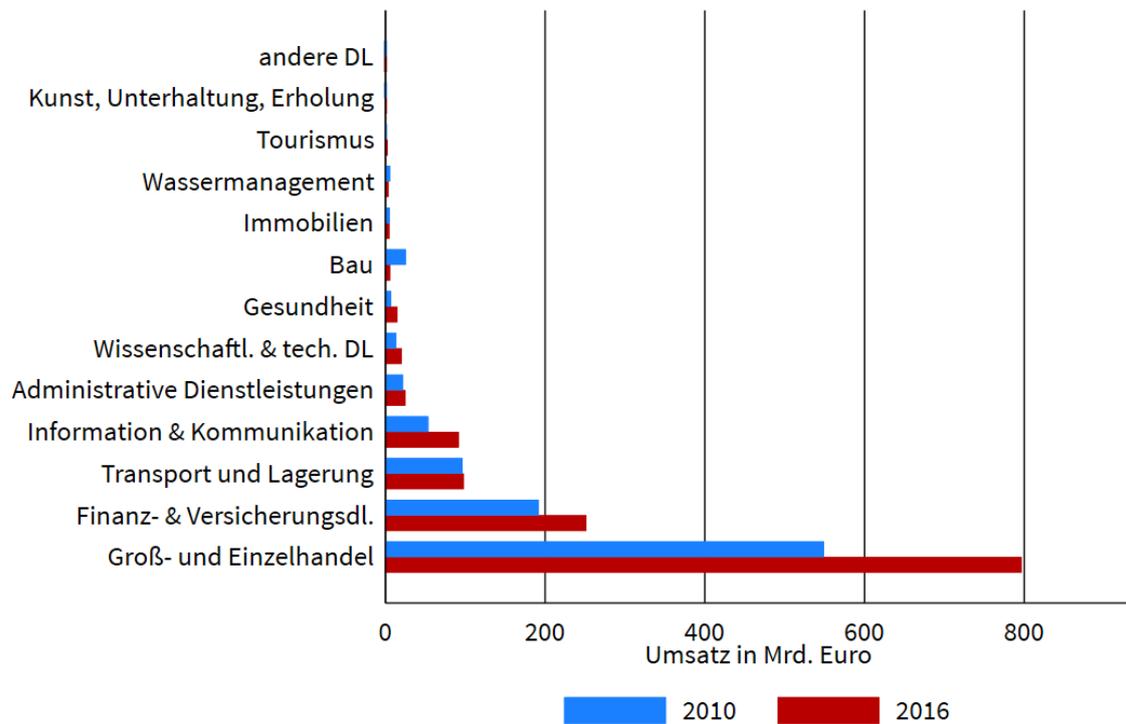
© ifo Institut

**Lesehinweis:** Anzahl der Beschäftigten ausländischer Tochtergesellschaften deutscher Unternehmen im Dienstleistungsgewerbe nach Sektoren. Für den Energiesektor liegen keine Daten vor, Bautätigkeiten im Ausland werden ebenfalls als Dienstleistungen klassifiziert.

**Quelle:** Eurostat, 2019. Darstellung des ifo Instituts.

Neben Beschäftigtenzahl, Unternehmenswert und Anzahl an Tochtergesellschaften komplettieren die Umsatzzahlen in Abbildung 30 das Gesamtbild. Die Auslandsumsätze der deutschen Dienstleister erreichten mit über 1.300 Mrd. Euro im Jahr ebenfalls einen Rekord. Wiederum der Vergleich mit der Industrie: Deren Auslandsumsätze lagen bei lediglich 837 Mrd. Euro. Gleichwohl Umsatzzahlen keine Aussage über die Profitabilität ebenjener Umsätze erlauben, ist die schiere Größe doch beträchtlich: Die traditionell dienstleistungsstarke britische Volkswirtschaft erreicht lediglich Auslandsumsätze i.H.v. 338 Mrd. Euro. Mit knapp 800 Mrd. Euro Umsatz erbringt der Handel das Gros der Auslandsumsätze. Das Umsatzwachstum bei den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen sieht zwar solide aus, ist aber auch unter dem Aspekt zu sehen, als dass der Wert des Basisjahres 2010 besonders gering ausfällt. Das sind letztlich Nachwehen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise von 2007-2009. Insofern ist die Dynamik in diesem Wirtschaftszweig nicht vergleichbar etwa mit dem Wachstum beim Handel oder der Informations- und Kommunikationssektoren.

Abbildung 30: Über 1300 Mrd. Euro Auslandsumsätze deutscher Dienstleister in 2016



© ifo Institut

**Lesehinweis:** Umsätze (in Mrd. Euro) ausländischer Tochtergesellschaften deutscher Unternehmen im Dienstleistungsgewerbe. Für den Energiesektor liegen keine Daten vor, Bautätigkeiten im Ausland werden ebenfalls als Dienstleistungen klassifiziert.

**Quelle:** Eurostat, 2019. Darstellung des ifo Instituts.

Für den Bau lassen sich auch bei den Umsätzen rückläufige Zahlen beobachten, die in der Gesamtschau mit den rückläufigen Beschäftigungszahlen und Tochtergesellschaften erklärungsbedürftig sind. Der Beobachtungszeitraum fällt zusammen mit der anhaltenden Depression in vielen südeuropäischen Volkswirtschaften im Zuge der Eurokrise. Diese führte zu einem Abbau von Kapazitäten im Baugewerbe, die durch den Vorkrisenimmobilienboom in den südlichen Ländern entstanden sind. Gleichzeitig erlebte der Bausektor eine vor allem von den niedrigen Zinsen getriebene Nachfragesteigerung im deutschen Markt, sodass ausländische Überkapazitäten teilweise durch Verlagerungen abgebaut werden konnten.

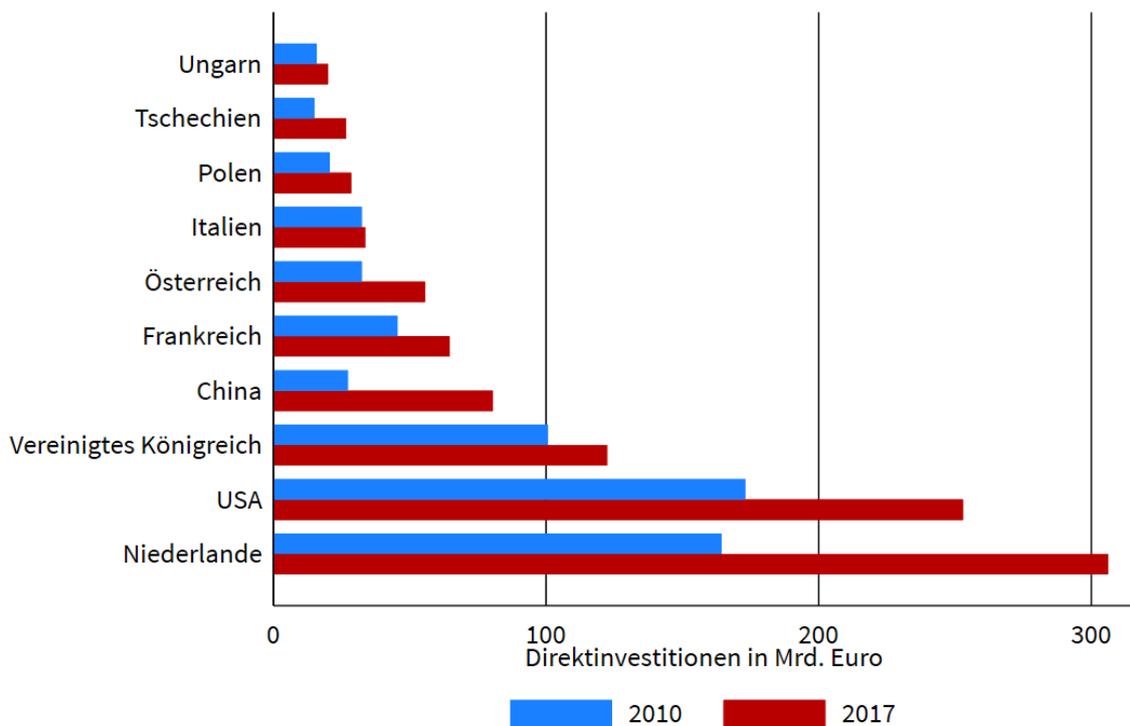
### 6.3 USA, das Vereinigte Königreich und Frankreich sind die wichtigsten Absatzmärkte für Dienstleister

Im Nachfolgenden werden die Dynamiken von Auslandsdirektinvestitionen, Anzahl der Auslandsunternehmen, Beschäftigtenzahl sowie Umsatz im Dienstleistungsgewerbe für die zehn größten Handelspartner Bayerns dargestellt. Die Zahlen beziehen sich allerdings auf Deutschland, eine gesonderte Darstellung allein bayerischer Außenwirtschaftsbeziehungen im Dienstleistungshandel ist aus Datenverfügbarkeitsgründen leider nicht möglich.

Die wichtigsten Zielländer deutscher Direktinvestitionen sind die Niederlande und die USA (vgl. Abbildung 31). Das Vereinigte Königreich liegt ebenso wie China deutlich dahinter. In allen Märkten stiegen die Investitionsbestände an, am schwächsten in Italien, was auch Ausdruck der schwachen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Italien ist. Die Bestände in den Niederlanden wuchsen um 87%, jene in den USA um 31% und in China sogar um 195%. Im Vereinigten Königreich betrug der Zuwachs lediglich 22%; dies ist zu einem Teil allerdings auch mit dem Brexit-Referendum von 2016 zu erklären. So sanken deutschen Auslandsdirektbestände bereits 2016 um 4% und stagnierten im Jahr 2017.

Wichtig anzumerken ist, dass nach dem Brexit drei der vier wichtigsten Zielländer deutscher Auslandsdirektinvestitionen im Dienstleistungssektor nicht mehr Teil der EU sind. Die starke Präsenz deutscher Dienstleister vor Ort kann insbesondere dann von Vorteil sein, wenn der grenzüberschreitende Handel (Erbringungsmodi 1+2, vgl. Kapitel 5.1) durch Handelsbarrieren erschwert wird. Aber auch für die grenzüberschreitenden Dienstleistungen gilt, dass durch Direktinvestitionen erzeugte Marktnähe sich gewisse Handelshürden leichter überspringen lassen. Gleichzeitig ist allerdings zu betonen, dass dem Investitionsschutz künftig weitere Bedeutung zukommt, was für das Abschließen weiterer Investitionsschutzabkommen – gerade mit den USA, China und nach dem sich abzeichnenden Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU mit den Briten – eine Rolle spielen soll.

Abbildung 31: Niederlande und USA sind die größten Zielländer deutscher Direktinvestitionen – FDI nach China fast verdreifacht



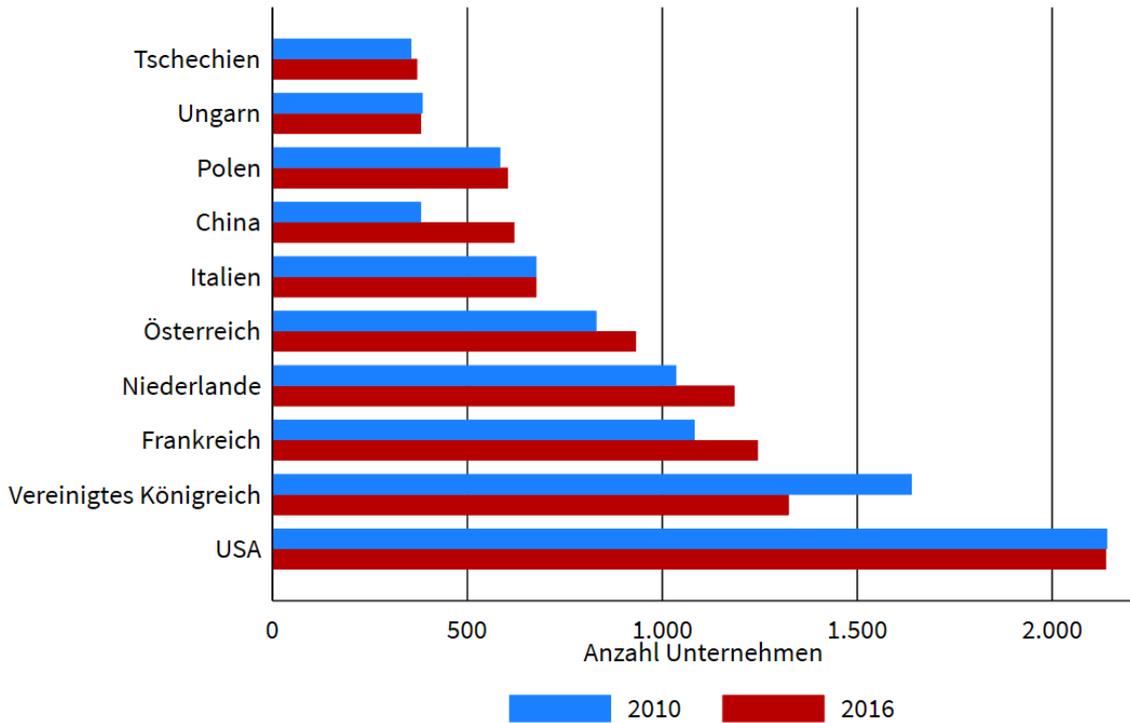
© ifo Institut

**Lesehinweis:** Deutsche Auslandsinvestitionsbestände (Industrie- und Dienstleistungsgewerbe) in Mrd. Euro nach Zielland.

**Quelle:** Deutsche Bundesbank, 2019. Darstellung des ifo Instituts.

Die Anzahl an ausländischen Tochtergesellschaften änderten sich für den größten Zielmarkt USA nicht signifikant (vgl. Abbildung 32). Einen Rückgang gab es im Vereinigten Königreich, der allerdings schon im Jahr 2015, also noch vor dem Brexit-Referendum, in den Daten sichtbar wurde. In Frankreich, den Niederlande, Italien und China gab es Zuwächse, während die Anzahl in Tschechien, Ungarn, Polen und Italien stagnierte. Dass die Niederlande und China in der Rangfolge nach der Anzahl an Unternehmen eine geringere Rolle spielen als nach Direktinvestitionsvolumen, deutet darauf hin, dass die von deutschen Firmen kontrollierten Unternehmen überdurchschnittlich groß sind. Für China mag dies durch die Marktgröße gerechtfertigt sein, in den Niederlande nährt insbesondere das disproportional hohe Direktinvestitionsvolumen den Verdacht, dass aus Gründen der Steuervermeidung Bilanzaktiva in Form von immateriellen Wirtschaftsgütern dorthin verschoben wurden.

Abbildung 32: Kaum Wachstum bei der Anzahl ausländischer Tochtergesellschaften



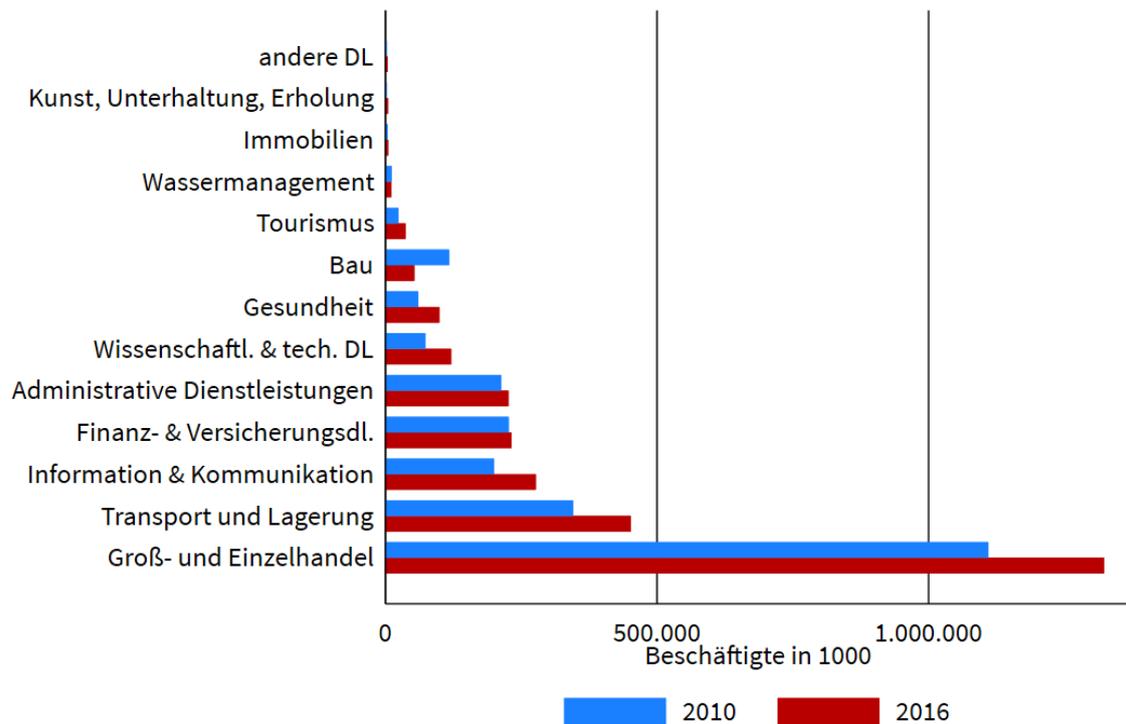
© ifo Institut

**Lesehinweis:** Anzahl ausländischer Tochtergesellschaften deutscher Unternehmen im Dienstleistungsgewerbe nach Zielland.

**Quelle:** Eurostat, 2019. Darstellung des ifo Instituts.

Die USA stehen an der Spitze der Auslandsmitarbeiteranzahl deutscher Dienstleister mit 337.000 direkt Beschäftigten (vgl. Abbildung 33). Der Zuwachs gegenüber 2010 liegt absolut bei 69.000. Wie sich zeigt, gab es auch im Vereinigten Königreich einen spürbaren Beschäftigungszuwachs, der darauf hindeutet, dass die verringerte Anzahl an Unternehmen sich durch Restrukturierungen und Konsolidierungen ergab. In den übrigen EU-Mitgliedstaaten war das Wachstum eher verhalten. Herausragt ansonsten China, das mit 100.000 Beschäftigten und einem Zuwachs um 74% an siebter Stelle unter den wichtigsten bayerischen Außenhandelspartnern steht.

Abbildung 33: Beschäftigungswachstum in allen Zielländern



© ifo Institut

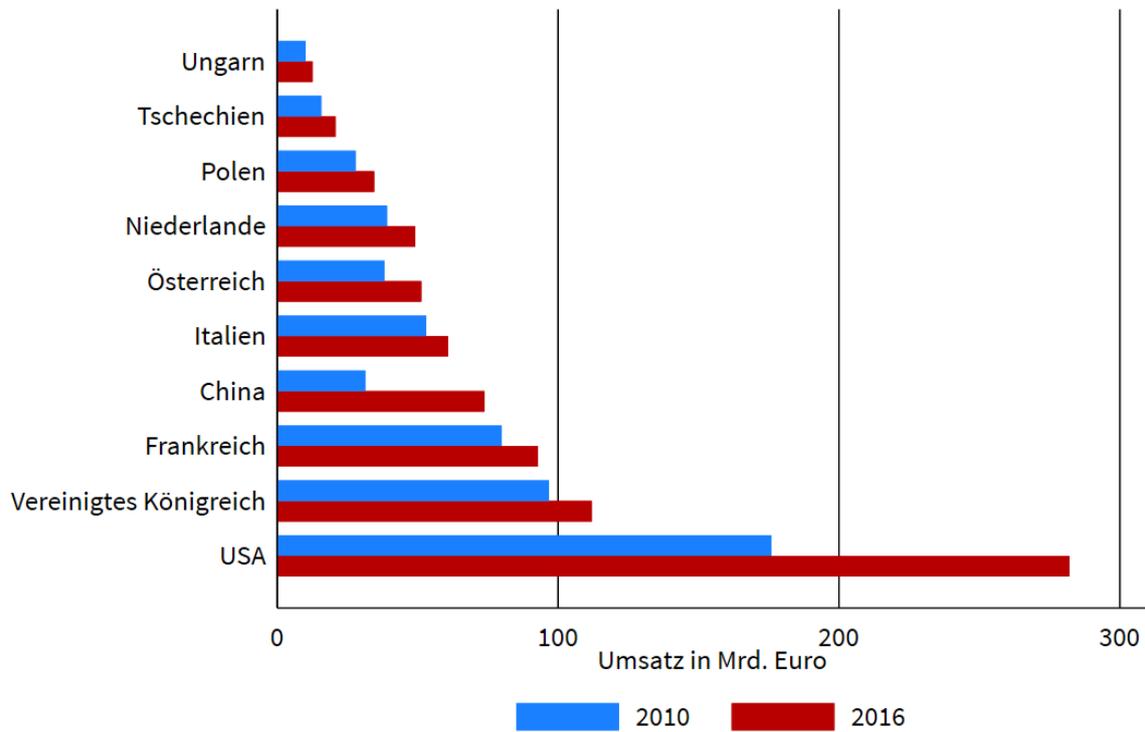
**Lesehinweis:** Anzahl der Beschäftigten ausländischer Tochtergesellschaften deutscher Unternehmen im Dienstleistungsgewerbe nach Zielland.

**Quelle:** Eurostat, 2019. Darstellung des ifo Instituts.

Bei den Umsätzen (vgl.34) zeigt sich, dass der US-Markt für die deutschen Dienstleister von übertragender Bedeutung ist: Jeder fünfte Euro an Auslandsdienstleistungsumsätzen wird in den USA gemacht. Die Dynamik ist ebenfalls bemerkenswert: Die Umsätze wuchsen auch um 57% zwischen 2010 und 2016. Abbildung 30 und 34 verdeutlichen, dass das überwiegende Umsatzwachstum erstens im Groß- und Einzelhandelsgewerbe entstand und zweitens in den USA. Diese Erfolgsstory auf dem größten Absatzmarkt der Welt geht u.a. auf die Expansion bekannter Einzelhändler zurück.

Mit dem Brexit droht der zweitwichtigste Absatzmarkt deutscher Dienstleistungen im Ausland Schaden zu nehmen, wenn etwa die Dienstleistungsfreiheit des Binnenmarktes durch zusätzliche Regulierungen erschwert wird, die als Vorleistungen in die lokale Wertschöpfung eingehen. Gleichzeitig erscheint es allerdings auch nicht unrealistisch, dass die Dienstleistungsmärkte, immerhin der Vorzeigesektor der britischen Volkswirtschaft, eine Welle der Deregulierung erfahren könnten. Dies böte auch für bayerische Unternehmen große Chancen und neue Wachstumsperspektiven. Trotz beachtlichen Wachstums um 130% ist der chinesische Markt als Umsatzquelle deutscher Dienstleister noch immer nachrangig und steht nur an vierter Stelle zwischen Frankreich und Italien.

Abbildung 34: US-Markt dominiert bei Umsatz und Umsatzwachstum deutscher Dienstleister im Ausland



© ifo Institut

**Lesehinweis:** Umsätze (in Mrd. Euro) ausländischer Tochtergesellschaften deutscher Unternehmen im Dienstleistungsgewerbe nach Zielland.

**Quelle:** Eurostat, 2019. Darstellung des ifo Instituts.

## 6.4 Fazit

- Bayern und Deutschland profitieren ganz erheblich von der Internationalisierung ihrer Unternehmen. Globale Produktions- und Vertriebsnetzwerke können Unternehmen gegen politische Risiken absichern (z.B. gegen Zölle), erzeugen größere Marktnähe, wodurch schneller auf neue Trends reagiert werden kann, und ermöglichen den Unternehmen, im Wettbewerb um die besten Talente in vielen Ländern und Regionen vor Ort bestehen zu können und dadurch innovativer zu werden. Damit stärkt die Internationalisierung seiner Unternehmen nicht zuletzt auch den heimischen Standort.
- Das Gros der Dienstleistungserbringung deutscher Unternehmen im Ausland spielt sich in vier Sektoren ab: Groß- und Einzelhandel, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, Transport & Logistik sowie Information & Kommunikation.
- Die Auslandsumsätze deutscher Dienstleister (ohne Exporte) betragen etwa beachtliche 1.300 Mrd. Euro.
- Deutsche Dienstleister schaffen im Ausland direkt 2,8 Mio. Arbeitsplätze, etwa genauso viel wie die Industrie. 20.000 ausländische Unternehmen gehören zu deutschen Dienstleistungserbringern.
- Die wichtigsten Zielmärkte für deutsche Dienstleistungserbringung im Ausland sind die USA, das Vereinigte Königreich und Frankreich. China, trotz starken Wachstums, ist hierbei nur von nachrangiger Bedeutung. Die Niederlande sind zwar größtes Zielland deutscher Auslandsdirektinvestitionen im Dienstleistungsgewerbe, allerdings sprechen Umsatz- und Beschäftigtenzahlen eher dafür, dass dies mehr mit steuerlichen Gründen, als mit tatsächlicher Wertschöpfung, zu tun hat.
- Nach dem Brexit fehlen Investitionsschutzabkommen für drei der vier wichtigsten Zielländer deutscher Auslandsdirektinvestitionen bei den Dienstleistern. Hier sind sowohl die nationale als auch die europäische Politik gefragt, schnell zu Abkommen zu gelangen.
- Der Brexit stellt zwar einerseits ein Risiko für direkte Exporte in das Vereinigte Königreich dar, bietet deutschen Unternehmen durch ihre starke lokale Präsenz allerdings auch Chancen, sollten die Briten wie angekündigt ihre Dienstleistungsmärkte nach Ausscheiden aus der EU stärker liberalisieren zu wollen.
- Für die wirtschaftspolitische Beratung wäre die Erstellung einer Außenhandelsstatistik der bayerischen Wirtschaft im Bereich der Dienstleistungen wünschenswert. Für den Güterhandel gibt es diese bereits. Allerdings ist darauf zu achten, die Erhebung möglichst bürokratiearm zu gestalten.

## 7 Internet, Digital Services und Dienstleistungshandel

Das Internet ist der Absatzkanal schlechthin, wenn es um den Dienstleistungshandel im Erbringungsmodus 1 – Cross-Border-Supply – geht. Schlüsselbereiche rund um geistiges Eigentum sowie Informations- und Kommunikationstechnologie sind die Treiber dieser Entwicklung. Das nachfolgende Kapitel gibt einen tieferen Einblick über den transnationalen Dienstleistungshandel im Erbringungsmodus 1 und Deutschlands Stellung in der globalen Hackordnung.

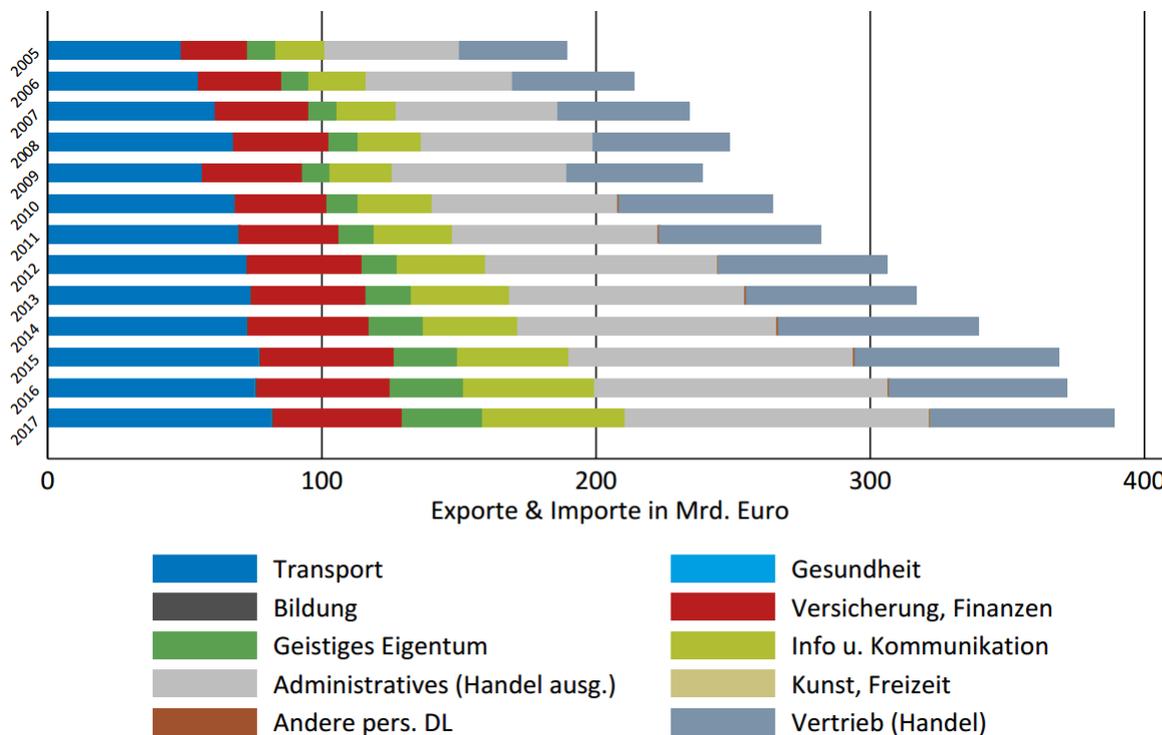
### 7.1 Grenzüberschreitender Dienstleistungshandel blüht dank moderner Kommunikationstechnologien

Die Dienstleistungsexporte im Erbringungsmodus 1 – Cross-Border-Supply – wachsen rasant (vgl. Kapitel 5.2). Es handelt sich um grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen beispielsweise über das Internet. Dabei haben vor allem Dienstleistungen im Bereich des geistigen Eigentums (IP)<sup>25</sup> als auch im Bereich Informationstechnologie und Kommunikation (ICT) über die Jahre am stärksten zugenommen (Abbildung 35).

Seit 2005 haben sich sowohl Importe als auch Exporte im Bereich ICT mehr als verdoppelt und erreichten in 2017 ein Allzeithoch. Dieser Trend ist weiterhin ungebrochen. Die Digitalisierung spielt hierbei einen Schlüssel für das Wachstum. Dank der Digitalisierung und des Internets können heute weitere Dienstleistungen, die früher als nicht handelbar galten, weitgehend exportiert werden. Zu nennen sind hier zum Beispiel Software-Entwicklung, ausgelagerte administrative Dienste, die früher überwiegend eine „Face-to-Face-Kommunikation“ verlangten. Digitalisierung beschleunigt dementsprechend den Trend zur Servitization (vgl. Kapitel 3). Der digitale, technologische Wandel senkt zudem erheblich Kosten und erleichtert sowohl Transaktionen als auch den Handel.

<sup>25</sup> Für engl. „Intellectual Property“.

Abbildung 35: Deutliches Wachstum im Bereich des Cross-Border-Supply, vor allem im Bereich digitale IP und ICT-Dienstleistungen

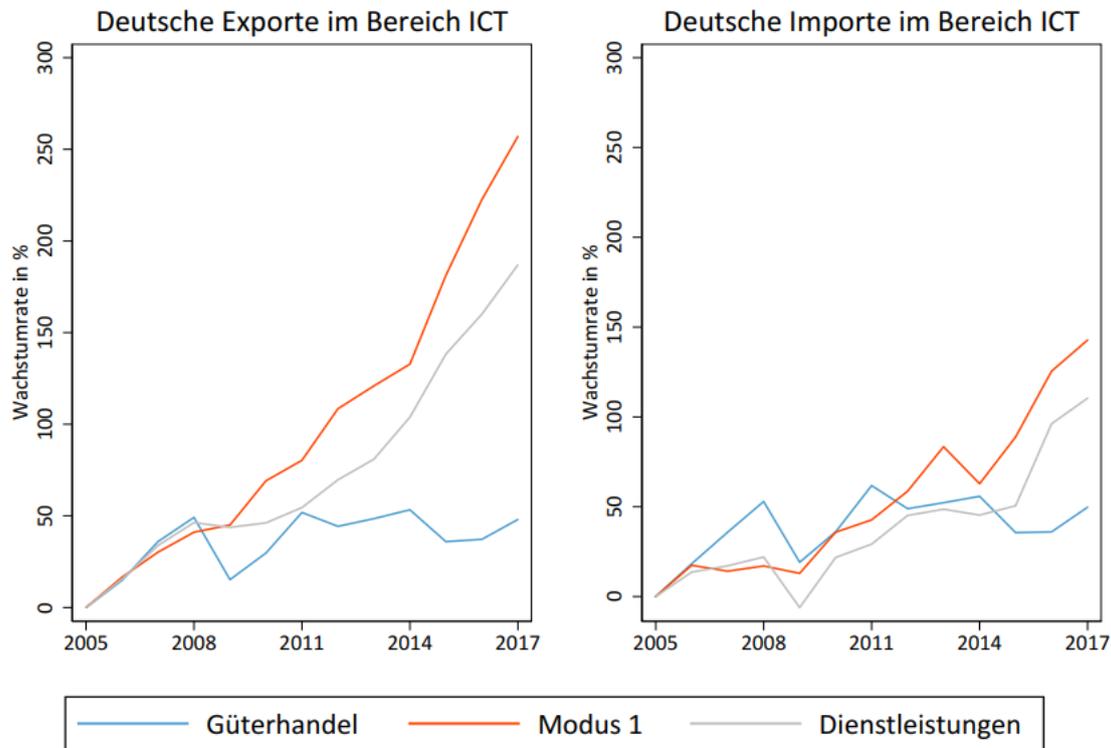


© ifo Institut

**Lesehinweis:** Die Abbildung zeigt die Höhe der deutschen Importe und Exporte aus Dienstleistungen im Bereich des Erbringungsmodus 1 – Cross-Border-Supply – von 2005 bis 2017 in Mrd. Euro. Zwei Hauptaussagen können anhand der Abbildung getroffen werden: Zum einen ist ein deutlicher Anstieg der Dienstleistungen im Bereich des Cross-Border-Supply zu verzeichnen. Zum anderen ist der stärkste Anstieg in den Sektoren rund um das geistige Eigentum, aber auch im Bereich der Kommunikation und IT zu vernehmen.

**Quelle:** Tismos-Datensatz (WTO), 2019. Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 36: Wachstum bei Dienstleistungsexporten und -importen übertrifft Güterhandel deutlich – häufiger Erbringungsmodus: über das Internet



© ifo Institut

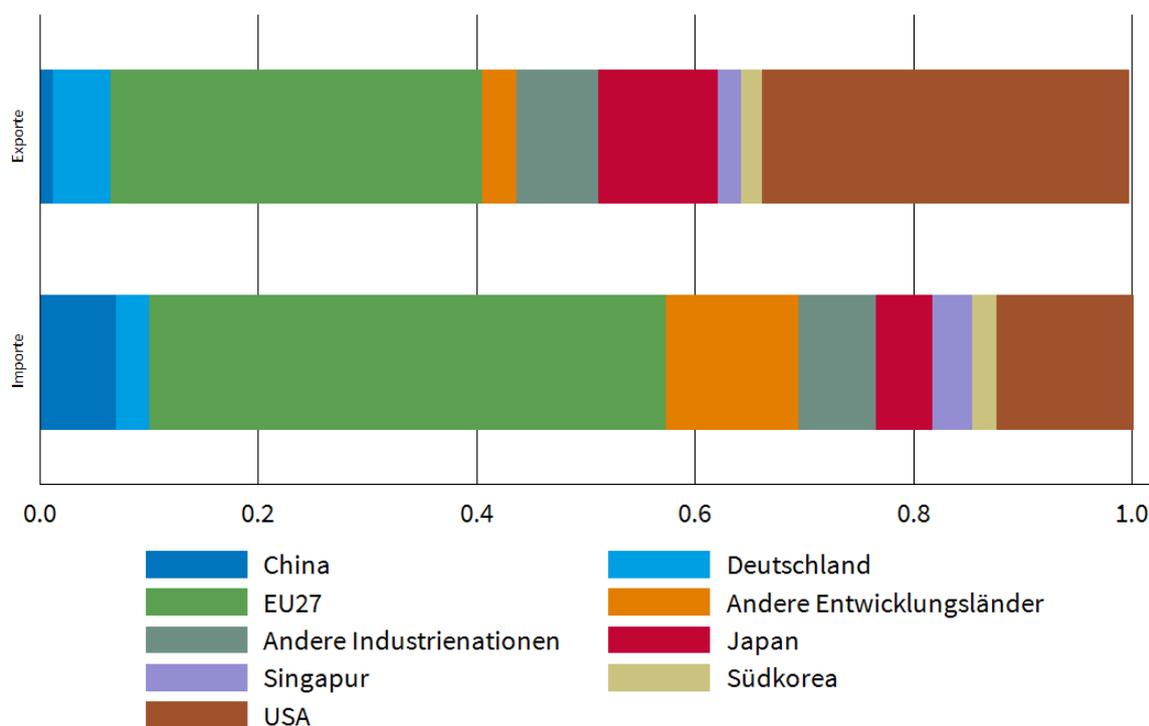
**Lesehinweis:** Die Abbildung zeigt das Wachstum der deutschen Importe und Exporte der Dienstleistungen im Bereich ICT (Kommunikation und IT) im Modus 1 und gesamt im Vergleich zu Güterhandel von 2005 bis 2017. Zwei Hauptaussagen können anhand der Abbildung getroffen werden. Zum einen ist ein deutlicher Anstieg der Dienstleistungsexporte und -importe im Bereich des ICT zu verzeichnen, der deutlich höher als das Wachstum im Güterhandel (blaue Linie) ist. Zum anderen ist der Exportanstieg im Modus 1 (zum Beispiel über das Internet) auffallend hoch.

**Quelle:** Tismos-Datensatz (WTO), 2019. Darstellung des ifo Instituts.

## 7.2 Bedeutung des Handels mit geistigem Eigentum für Industrienationen

Auch wenn der Anteil des Welthandels im Dienstleistungsbereich der Entwicklungsländer deutlich gestiegen ist (um 10 Prozentpunkte zwischen 2005 und 2017), findet in einigen Branchen das Wachstum hauptsächlich in Industrieländern statt. Im Bereich geistiges Eigentum (IP) – z.B. *Reproduction and Distribution of copyrights*, internationale Verwendung von Patenten oder Entwicklungsergebnissen – werden Dienstleistungen beinahe ausschließlich von Industrieländern exportiert und auch überwiegend von Industrieländern importiert. Wie in Abbildung 37 gezeigt, stammen 92% der Exporte und 75% der Importe im Bereich IP-Dienstleistungen im Jahr 2017 aus Industrieländern. Singapur und Korea machen jeweils 2%, Entwicklungsländer lediglich 4% der Exporte der IP-Dienstleistungen aus. Es muss allerdings auch darauf hingewiesen werden, dass ein Teil des IP-Handels unter Ausnutzung unterschiedlicher steuerlicher Behandlung lediglich aus Gründen der Steuervermeidung zustande kommt.

Abbildung 37: Industrieländer dominieren Handel der IP-Dienstleistungen



© ifo Institut

**Lesehinweis:** Die Abbildung zeigt den Anteil an Dienstleistungsexporten (oben) und -importen (unten) im Bereich geistiges Eigentum nach ausgewählten Ländern.

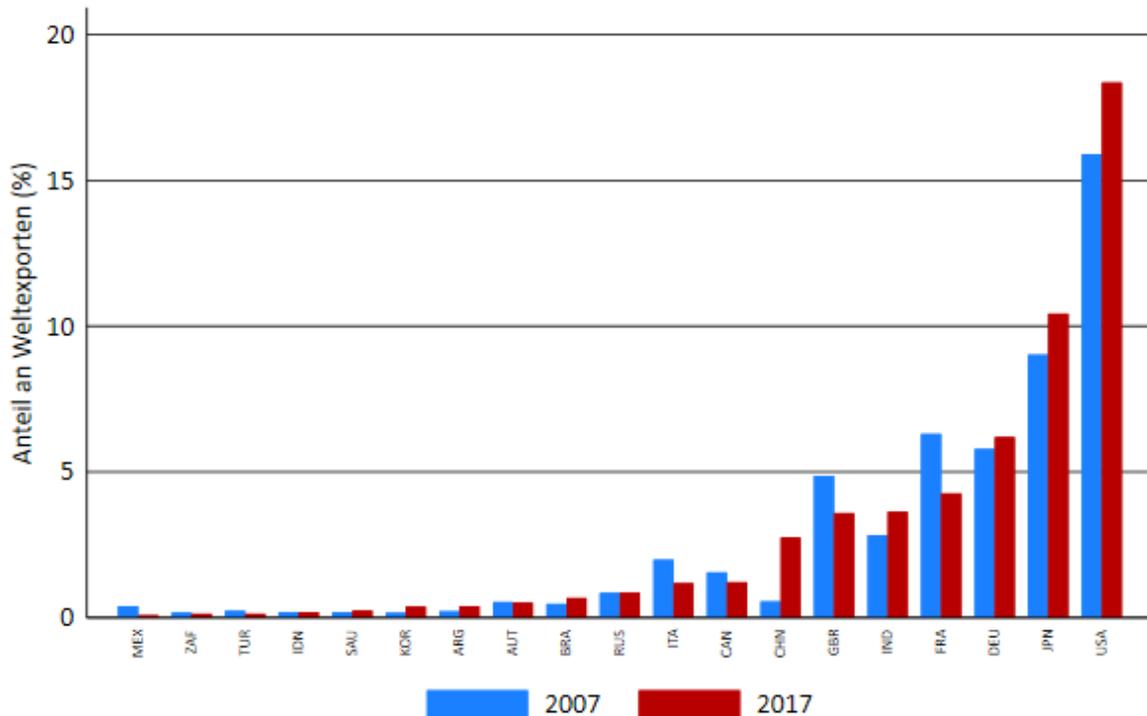
**Quelle:** Tismos-Datensatz (WTO), 2019. Darstellung des ifo Instituts.

Trotz des in Abbildung 36 gezeigten starken Anstiegs von deutschen ICT-Exporten, bleibt der deutsche Anteil an globalen ICT-Exporten (Abbildung 38 – Deutsche ICT-Exporte im Vergleich mit anderen G20-Ländern) mit nur einem leichten Anstieg weitgehend stabil. Andere Länder, wie zum Beispiel China, Indien, Japan und die USA, haben ihren Anteil an den globalen ICT-Exporten gesteigert. Das gilt insbesondere für China, das seinen Anteil mehr als verdreifachen konnte.

Auf der Importseite beobachten wir ein ähnliches Muster. Wie in Abbildung 39 gezeigt, bleibt der deutsche Anteil an globalen ICT-Importen mit einem leichten Abfall weitgehend stabil, wogegen andere Länder wie China und Indien ihren Anteil an weltweiten ICT-Importen gesteigert haben. Während China seinen Anteil am weltweiten ICT-Export deutlich gesteigert hat, hat sich der Anteil am weltweiten ICT-Import Anteil ebenso mehr als verdreifacht.

Die USA, Japan, Deutschland und Frankreich bleiben die Länder mit dem größten Anteil an ICT-Exporten. Bei den Entwicklungs- und Schwellenländern haben Indien und China ihren Anteil steigern können, gefolgt von Singapur, Hong Kong und Südkorea.

Abbildung 38: USA und Japan dominieren ICT-Export, Deutschlands globaler Marktanteil wächst langsam, Frankreich und VK verlieren.

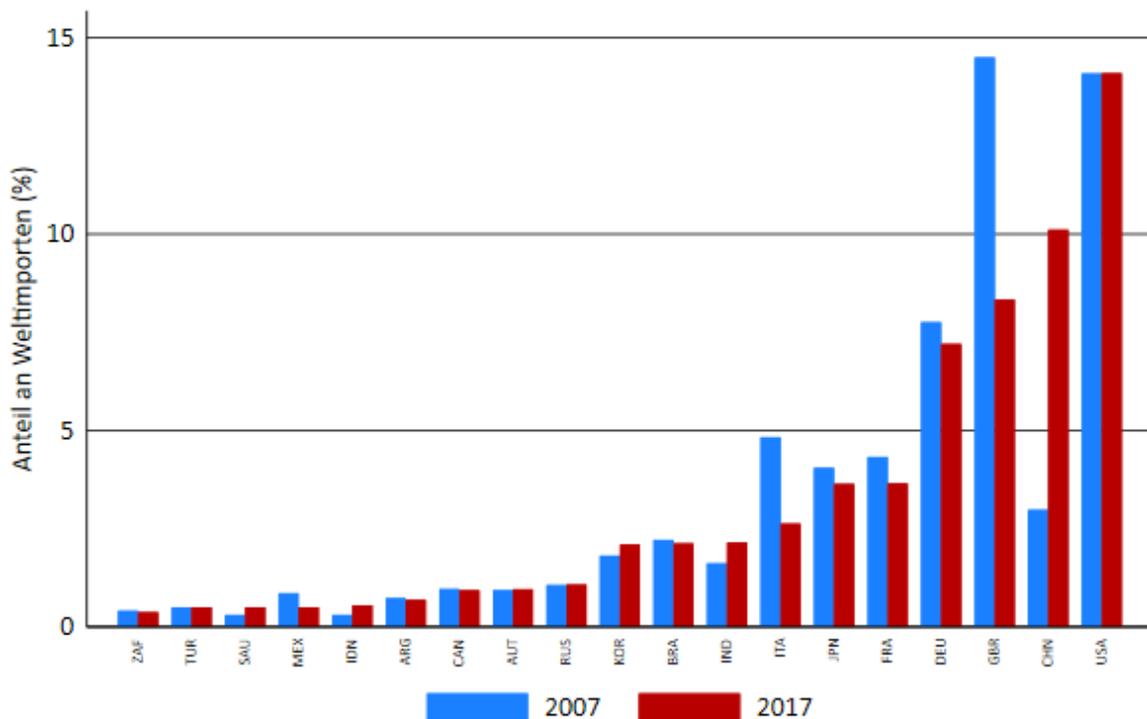


© ifo Institut

**Lesehinweis:** Die Abbildung zeigt den weltweiten Anteil der Dienstleistungsexporte im Bereich ICT der G20-Ländern (ohne Europa) im 2007 und 2017. Deutschland im 2007 sowie im 2017 auf Rang 3, mit leichter Erhöhung des Weltanteils. USA und Japan verzeichnen den höchsten weltweiten Anteil der Dienstleistungsexporte im Bereich ICT. Länder wie China, Indien, Japan und USA haben seit 2007 den Anteil erhöht.

**Quelle:** Tismos-Datensatz (WTO), 2019. Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 39: Jeder siebte Euro in USA umgesetzt – China verdreifacht Marktanteil



© ifo Institut

**Lesehinweis:** Die Abbildung zeigt den weltweiten Anteil der Dienstleistungsimporte im Bereich ICT der G20-Länder (ohne Europa) im 2007 und 2017. Deutschland im 2007 sowie im 2017 auf Rang 4, mit leichter Senkung des Weltanteils. USA und China verzeichnen den höchsten weltweiten Anteil der Dienstleistungsexporte im Bereich ICT. Länder wie China und Indien haben seit 2007 den Anteil erhöht. Bei der Abbildung handelt es sich um Dienstleistungsimporte. Die Überschrift sagt aus, dass ein Siebtel der weltweiten Dienstleistungsimporte im Bereich ICT in den USA abgesetzt werden.

**Quelle:** Tismos-Datensatz (WTO), 2019. Darstellung des ifo Instituts.

Auch wenn Deutschlands globaler Marktanteil der weltweiten Dienstleistungsexporte im Bereich ICT und im Bereich IP nicht zu vernachlässigen ist, ist gerade bei diesen Sektoren die Marktgröße und damit die verfügbare Datenmenge von wichtiger Bedeutung. Deswegen sollte ein EU-Binnenmarkt um einen Digitalmarkt ergänzt werden, der nicht durch verschiedene länderspezifischer Regulierungen und Steuern segmentiert wäre. Eine frei zugängliche EU-Datencloud kann hier ein bedeutsamer Wettbewerbsvorteil sein und der Markteintritt von Firmen erheblich erleichtern. Dies betrifft insbesondere Start-Ups und kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs), die noch relativ hohe Hürden beim Markteintritt haben und deshalb besonders davon profitieren könnten. Bei der Weiterentwicklung der europäischen Datenschutzstandards ist außerdem darauf zu achten, inwieweit sie Innovationen unter Umständen ausbremsen können und ob ggfs. Ausnahmetatbestände definiert werden sollten.

## 7.3 Fazit

- Deutsche Dienstleistungsexporte im Erbringungsmodus 1 (z.B. über das Internet) wachsen rasant. Dabei ist Wachstum besonders in den Sektoren rund um das geistige Eigentum und Kommunikation und IT auffallend hoch.
- Die Digitalisierung und das Internet spielen einen Schlüssel für das Wachstum und beschleunigen dementsprechend den Trend zur Servitization.
- Auch wenn der Anteil des Welthandels der Entwicklungsländer im Dienstleistungen deutlich gestiegen ist, findet in einigen Sektoren die höchste Dynamik in Industrieländern statt. Zum Beispiel stammen im Bereich IP-Dienstleistungen (geistiges Eigentum) 92% der Exporte und 75% der Importe im Jahr 2017 aus Industrieländern.
- Deutschlands globaler Marktanteil der weltweiten Dienstleistungsexporte im Bereich ICT wächst langsam, während weitere G20-Länder wie China, Indien, Japan und USA seit 2007 den Anteil deutlich erhöht haben. Frankreich und das Vereinigte Königreich fallen zurück. Allerdings ist Deutschland immer noch auf Rang 3 im Anteil der weltweiten Dienstleistungsexporte im Bereich ICT.
- Deutschland auf Rang 4 im Anteil der weltweiten Dienstleistungsimporte im Bereich ICT, mit leichtem Rückgang zwischen 2007-2017. China hat den Marktanteil der weltweiten Dienstleistungsimporte verdreifacht.

## 8 Schlussbemerkung und Politikempfehlungen

Seit einer Dekade stagniert der Welthandel relativ zur Weltwirtschaftsleistung und die Globalisierung schreitet somit nicht weiter voran. Der Rückgang des Güterhandels konnte teilweise durch die wachsende Bedeutung des Dienstleistungshandels ausgeglichen werden. Die besondere Außenhandelsorientierung Bayerns, die nach wie vor vom klassischen Industriegüterexport geprägt ist, ist deshalb nicht grundsätzlich gefährdet; allerdings muss Bayern, wie Deutschland insgesamt, Anstrengungen unternehmen, um auf den globalen Dienstleistungsmärkten eine ähnlich starke Marktposition zu bekommen wie auf den Gütermärkten.

Wichtig ist für die Zukunft also, Güter- und Dienstleistungshandel gemeinsam zu denken. Durch die Komplementarität unterstützen sich die beiden Sektoren gegenseitig. Der Trend zur Servitization, also der Veränderung des Produktportfolios von Unternehmen weg von klassischen Sachgütern hin zu einer Kombination aus Gütern und Dienstleistungen, kann zu einer Veränderung in der sektoralen Komposition der Güterexporte führen. Somit ist die Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte auch im Interesse der Industrie. Dies bietet für die bayerische Wirtschaft vor allem die Chance zu einem höheren Grad an Diversifizierung.

Industriebranchen wie Pharma, Datenverarbeitungsgeräte und elektrische Ausrüstung sowie Dienstleister im Bereich der Informationstechnologien und Kommunikation (ICT) haben besonders großes Exportpotential. Dabei können schon kleine Schritte zu mehr Handelsliberalisierung großes Exportwachstum bewirken. Die politischen Anstrengungen sollten deshalb auch diese Branchen besonders priorisieren.

Dienstleistungsexporte, die über Internet erbracht werden, wachsen rasant. Die Digitalisierung und das Internet spielen einen Schlüssel für das Wachstum und beschleunigen dementsprechend den Trend zur Servitization. Im Bereich ICT ist Deutschland auf Rang 3 im Anteil der weltweiten Dienstleistungsexporte und auf Rang 4 im Anteil der weltweiten Dienstleistungsimporte.

Beim Realisieren noch nicht genutzter Handelspotentiale ergibt sich ein zweigeteiltes Bild. Beim klassischen Güterhandel spielen außereuropäische Ländern (insbesondere Asien und Nordamerika) die wichtigste Rolle. Der EU-Binnenmarkt ist hier schon soweit integriert, dass kaum mehr ungenutzte Potentiale vorzufinden sind. Ganz anders liegen die Dinge beim Dienstleistungshandel: Hier ist das Handelspotential innerhalb Europas noch längst nicht ausgeschöpft und die regionale Nähe spielt nach wie vor eine wichtige Rolle bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung. Aber auch USA, China, Indien sowie Korea sind aufstrebende Märkte im Dienstleistungsbereich und spielen als Märkte der Zukunft eine wichtige Rolle. Eine fortschreitend gute Beziehung und die Sicherstellung eines guten Geschäftsklimas im entsprechenden Zielland ist essentiell.

Eine weitere Vertiefung des Binnenmarktes im Bereich der Dienstleistungen, auch die Schaffung eines einheitlichen europäischen Digitalmarktes, ist deshalb erstrebenswert. Dies ist auch vor allem deshalb zu empfehlen, weil das geopolitische Umfeld, das zunehmend Einfluss auf die globalen Handelsströme nimmt, weiterhin schwierig bleibt.

Bayerische Unternehmen können durch die Diversifikation und Bearbeitung von Schwerpunktmärkten profitieren. Eine nachhaltige Bearbeitung von Schwerpunktmärkten und die sektorale Diversifizierung der Wirtschaft können bayerische Unternehmen dabei helfen, die neuen Herausforderungen der Globalisierung zu überwinden. Allerdings ist die Anzahl protektionistischer Maßnahmen gewachsen und im Dienstleistungsbereich hat ein Großteil aller Handelspartner noch relativ hohe Hürden,

überwiegend beim Eintritt in neue Märkte. Dies betrifft besonders KMUs, die deshalb besonders von Freihandelsabkommen profitieren können.

Auf Basis der vorliegenden Studienergebnisse können folgende zehn Politikempfehlungen abgeleitet werden:

1. **Freihandelsabkommen** (zum Beispiel mit Japan, Kanada oder Südkorea) spielen eine wichtige Rolle, um handels- und wirtschaftspolitische Risiken für die bayerischen Unternehmen zu reduzieren und Handlungspotentiale auszuschöpfen. Die Bemühungen der EU sollten sich nun darauf richten, das Mercosur-Abkommen zu ratifizieren und mit den USA zu einem möglichst weitreichenden Handelsabkommen zu gelangen, die auch den Dienstleistungssektor sowie öffentliche Beschaffungsmärkte umfassen.
2. **Investitionsschutz** spielt für Volkswirtschaften mit hohen ausländischen Direktinvestitionen eine bedeutsame Rolle. Der baldige Abschluss des EU-China-Investitionsschutzabkommens sollte deshalb forciert werden. Beim Investitionsschutz muss allerdings umfassend gedacht werden: Dabei spielen auch der Abbau von Markteintrittsbarrieren (Wegfall von sog. legal structure requirements), der Schutz geistigen Eigentums sowie die Repatriierung von Unternehmensgewinnen ohne Kapitalverkehrskontrollen eine wichtige Rolle, um für Unternehmen die tatsächlichen Investitionsrisiken zu senken.
3. **Marktmacht** bündeln, um globale Relevanz zu behalten, ist das Gebot der Stunde. Da Deutschland ein häufiges Ziel protektionistischer Maßnahmen anderer Länder ist, sollte der Fokus auf eine verstärkte Kooperation sowohl innerhalb der EU als auch im Rahmen der Welthandelsorganisation gelegt werden.
4. Die **Welthandelsorganisation** steht seit der Einstellung der Arbeit seines Berufungsgerichts vor einer existentiellen Krise und ist in ihrer aktuellen Verfassung dringend reformierungsbedürftig. Dies betrifft sowohl die Rechtsprechung, das Wiederbeleben groß angelegter Zollsenkungsrunden sowie eine stärkere Fokussierung auf Marktöffnungen im Dienstleistungsbereich. Deutschland und Europa sollten hier eine vermittelnde Rolle einnehmen und nachvollziehbare Kritikpunkte der USA konstruktiv aufnehmen.
5. Die britische Volkswirtschaft spielt im Außenhandel Bayerns eine wichtige Rolle – nicht zuletzt aufgrund der engen **Verflechtungen in der Automobilwirtschaft**. Aber auch bei den Auslandsdirektinvestitionen im Dienstleistungssektor ist der britische Markt von hoher Relevanz. Die Politik sollte deshalb die mit dem **Brexit** verbundenen Unsicherheiten schnell abbauen und auf ein ambitioniertes Freihandelsabkommen drängen. Gleichzeitig kann eine zu erwartende Liberalisierungswelle im Vereinigten Königreich bayerischen Unternehmen hohe Chancen bieten.
6. Die **Vertiefung des EU-Binnenmarkts** ist nach wie vor von hoher Priorität für die weitere Internationalisierung der bayerischen Wirtschaft. Die Mitgliedsstaaten sollten sich deshalb auf eine gegenseitige Anerkennung von Zulassungen und Produktzertifizierungen analog zum Gütermarkt (*Cassis-de-Dijon-Prinzip*) verständigen. Die innereuropäische Arbeitsmobilität sollte nicht durch protektionistische Maßnahmen wie bürokratische Hindernisse (A1-Formular) eingeschränkt werden, die vor allem den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel erschweren.
7. Ein EU-Binnenmarkt sollte um einen **Digitalmarkt** ergänzt werden, der nicht durch eine Vielzahl länderspezifischer Regulierungen und Steuern segmentiert wäre. Nur so kann es europäischen Firmen gelingen, zur Weltspitze aufzuschließen. Gerade bei der Softwareentwicklung, Internetplattformen und künstlicher Intelligenz fällt der Marktgröße (und damit der verfügbaren Datenmenge) eine überragende Bedeutung zu. Eine frei zugängliche **EU-Da-**

**tencloud**, die fortlaufend mit weiteren Daten gespeist wird, kann hier ein bedeutsamer Wettbewerbsvorteil sein. Durch sie würden Start-Ups und kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs) der Markteintritt erheblich erleichtert werden.

8. Bayerische KMUs können besonders von Freihandelsabkommen profitieren, weil für sie häufig der Markteintritt mit hohen Fixkosten verbunden ist. Allerdings verringern bürokratische **Hindernisse wie Ursprungsregeln** deren volles Potential: Damit Unternehmen und insbesondere KMUs Ursprungsregeln leichter einhalten können, ergeben sich drei konkrete Handlungsempfehlungen: Erstens, lokale Einrichtungen sollten Unternehmen bei der Einhaltung der Ursprungsregeln durch z.B. Rechtsberatung oder Informationskampagnen unterstützen. Das bestehende Angebot beispielsweise durch die Industrie- und Handelskammern sollte regelmäßig überprüft werden und gegebenenfalls weiter ausgebaut werden. Zweitens, die EU sollte bei neuen Verträgen die Ursprungsregeln so einfach wie möglich definieren. Des Weiteren ist eine abkommensübergreifende **Harmonisierung der Regeln** erstrebenswert. Drittens, im Rahmen der Welthandelsorganisation sollte darüber nachgedacht werden, ob der Ursprungsnachweis auf Transaktionen begrenzt werden kann, bei denen Dreieckshandel tatsächlich profitabel ist, anstatt wie bisher diesen bei jedem Export zu fordern.
9. Die bayerische Politik kann durch lokale Einrichtungen im Bereich der **Rechtsberatung und Informationskampagnen** den ausländischen Marktzugang für KMUs erleichtern und deren Internationalisierung fördern. **Digitale Plattformen für öffentliche und private Beschaffungsmärkte** können einen Marktplatz für all jene Unternehmen bieten, die noch nicht im Auslandsgeschäft tätig sind. Diese können durch die Politik beworben, gefördert und in Zusammenarbeit mit den Unternehmensverbänden auch implementiert werden.
10. Zur fortlaufenden Evaluierung der bayerischen Exportdynamik ist eine vollständige **Außenhandelsstatistik für Bayern** essentiell. Diese gibt es bereits für den Güterhandel, nicht aber für den Dienstleistungshandel. Außerdem sind keine Daten über die Auslandsdirektinvestitionen der bayerischen Unternehmen verfügbar. Das Ausweisen solcher Daten ist absolut zu empfehlen. Dies wäre angesichts der ökonomischen Größe Bayerns, das für sich genommen die siebtgrößte Volkswirtschaft der EU darstellt, sehr vertretbar. Bei der Erhebung der entsprechenden Daten ist allerdings darauf zu achten, dass mit ihr keine hohen bürokratischen Belastungen für die Unternehmen einhergehen.

## Literaturverzeichnis

Aichele, Rahel, Gabriel J. Felbermayr und Inga Heiland (2016), Going Deep: The Trade and Welfare Effects of TTIP Revised, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik / Journal of Economics and Statistics*, 236(6), 639-664.

Aichele, Rahel, und Gabriel J. Felbermayr (2015), Kyoto and Carbon Leakage: An Empirical Analysis of the Carbon Content of Bilateral Trade, *The Review of Economics and Statistics*, 97(1), 104-115.

Airu, Andrea, Florian Mayneris und Mathieu Parenti (2020), One Way to the Top: How Services Boost the Demand for Goods, *Journal of International Economics*, in Kürze erscheinend.

Falck, Oliver, Gabriel Felbermayr, Claas Schneiderheinze und Rainer Thiele (2019), Wachstumsmärkte in Afrika für die Bayerische Wirtschaft, erschienen in *Impulse für die Wirtschaftspolitik*, 01-17

Bayerisches Landesamt für Statistik (2017): Umsätze und ihre Besteuerung (Umsatzsteuer-Voranmeldungen) in Bayern im Jahr 2017, *Statistische Berichte – L41003 201700*.

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie (2015): Bayerischer Mittelstandsbericht 2015, *Statistische Berichte – L41003 201700*.

Bernard, Andrew B., und Andreas Moxnes (2018), Networks and trade, *Annual Review of Economics*, 10, 65-85.

Braml, Martin T. und Gabriel J. Felbermayr (2018): Handelskrieg und seine Folgen: Ist die WTO am Ende? *ifo Schnelldienst*, 71(11), 3-29.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019), Die volkswirtschaftliche Bedeutung von digitalen B2B-Plattformen im Verarbeitenden Gewerbe.

Felbermayr, Gabriel J., Feodora Teti und Erdal Yalcin (2019): Rules of Origin and the Profitability of Trade Deflection, *Journal of International Economics*, 121(6): 103248.

Felbermayr, Gabriel J., Jasmin Gröschl, Inga Heiland, Martin T. Braml und Marina Steininger (2017): Ökonomische Effekte eines Brexit auf die deutsche und europäische Wirtschaft, *ifo Forschungsbericht*, 85.

Felbermayr, Gabriel J., Jasmin Gröschl und Marina Steininger (2018a): Quantifying Brexit: From Ex Post to Ex Ante Using Structural Gravity, *CESifo Working Paper No. 7357*.

Felbermayr, Gabriel J., Robert Lehmann und Marina Steininger (2018b): Ökonomische Auswirkungen des Brexit für Bayern und Oberbayern, *Impulse für die Wirtschaftspolitik*, 1-45.

Flach, Lisandra, und Fabian Gräf (2020): The Impact of Trade Agreements on World Trade Prices, *Review of International Economics*, 28(1): 168-208.

Hofmann, Claudia, Alberto Osnago und Michele Ruta (2017): Horizontal Depth a New Database on the Content of Preferential Trade Agreements, *Policy Research Working Paper 7981*, World Bank.

## Literaturverzeichnis

Kawai, Masahiro und Ganeshan Wignaraja (2011): Asia's Free Trade Agreements: How Is Business Responding? Cheltenham (UK): Edward Elgar.

Melitz, Marc (2003): The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity, *Econometrica*, 71(6): 1695-1725.

## Anhang

Tabelle 2: Länderabkürzungen

<b>ISO ALPHA-3 CODE</b>	<b>LÄNDERNAME</b>
AUS	Australien
AUT	Österreich
BEL	Belgien
BGR	Bulgarien
BRA	Brasilien
CAN	Kanada
CHE	Schweiz
CHN	VR China
CZE	Tschechien
CYP	Zypern
DEU	Deutschland
DNK	Dänemark
ESP	Spanien
EST	Estland
FRA	Frankreich
FIN	Finnland
GBR	Vereinigtes Königreich
GRC	Griechenland
HRV	Kroatien
HUN	Ungarn
IDN	Indonesien
IND	Indien
IRE	Irland
ITA	Italien
JPN	Japan
KAZ	Kasachstan
KOR	Südkorea
LTU	Litauen
LUX	Luxemburg
LVA	Lettland
MEX	Mexiko
MKD	Makedonien
MLT	Malta
MYS	Malaysia
NLD	Niederlande
NOR	Norwegen
POL	Polen
PRT	Portugal
ROU	Rumänien
RUS	Russland
SVK	Slowakei
SVN	Slowenien
SWE	Schweden
TUR	Türkei
TWN	Taiwan
USA	Vereinigte Staaten von Amerika



## Impressum

### Verleger und Herausgeber:

IHK für München und Oberbayern

Dr. Eberhard Sasse

Dr. Manfred Gößl

Max-Joseph-Straße 2, 80333 München

☎ 089 5116-0

@ info@muenchen.ihk.de

🌐 ihk-muenchen.de

### Ansprechpartner:

Frank Dollendorf

☎ 089 5116-1368 @ frank.dollendorf@muenchen.ihk.de

Dr. Jochen Wiegmann

☎ 089 5116-1200 @ jochen.wiegmann@muenchen.ihk.de

### Verfasser:

ifo Institut - Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

ifo-Zentrum für Außenwirtschaft

Dr. Lisandra Flach (Leitung) ☎ 089 2180 2277 @ lisandra.flach@econ.lmu.de

Martin T. Braml ☎ 089 9224 1298 @ braml@ifo.de

Marina Steininger ☎ 089 9224 1413 @ steininger@ifo.de

Feodora A. Teti ☎ 089 9224 1389 @ teti@ifo.de

### Gestaltung Umschlag:

Ideenmühle, Eckental

### Bildnachweis:

Titel: AdobeStock © Akhilesh Sharma

### Hinweis zu ifo-Studien:

© Die Inhalte wurden vom ifo Institut erstellt und entsprechen nicht notwendigerweise den Positionierungen der IHK.

Alle Rechte liegen beim Herausgeber. Ein Nachdruck – auch auszugsweise – ist nur mit ausdrücklicher schriftlicher Genehmigung des Herausgebers gestattet.

Stand: Januar 2020



München und  
Oberbayern